REFORMA POLÍTICA:

A OPINIÃO DO PARLAMENTO

inesc
INSTITUTO DE ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS

REFORMA POLÍTICA:

A OPINIÃO DO PARLAMENTO

Índice

Introdução **07**

Reforma do sistema político: devolver o poder ao povo **15**

Reforma política: a construção de um processo **19**

A reforma política segundo a ótica de nossos representantes no Congresso Nacional **24**

Opinião parlamentar sobre a reforma política **33**

Que poder, de quem e para quem? **46**

A sub-representação das mulheres na política e seus efeitos na sociedade brasileira **62**

Reforma política: postura parlamentar x perspectiva popular **68**

Só o conservadorismo nos une **81**

O sistema político brasileiro está falido **84**

EXPEDIENTE

INESC - Instituto de Estudos Socioeconômicos
End: SCS - Qd. 08, Bl B-50 - Salas 431/441 Ed. Venâncio 2000
CEP. 70.333-970 - Brasília/DF - Brasil
Fone: (61) 3212 0200
Fax: (61) 3212 0216 -
E-mail: protocoloinesc@inesc.org.br -
Site: www.inesc.org.br

Conselho Diretor:
Analuce Rojas, Armando Martinho Raggio, David Fleisher, Eva Faleiros, Fernando Paulino, Jurema Werneck, Luiz Gonzaga, Oswaldo Braga Jr. e Taciana Gouveia

Colegiado de Gestão:
Atila Roque, Iara Pietricovsky,
José Antônio Moroni

Assessores(as):
Alessandra Cardoso, Alexandre Ciconello, Cleomar Manhas,
Edélcio Vigna, Eliana Magalhães, Márcia Acioli, Ricardo Verdum -
Assistentes: Ana Paula Felipe, Lucídio Barbosa.

INSTITUIÇÕES QUE APÓIAM O INESC

ACTIONAID
ASSOCIAÇÃO RECIFE-OXFORD
CCFD
CHRISTIAN AID/DFID
CHRALES STEWART MOTT FOUNDATION
CONANDA
EED
FASTENOPFER
FUNDAÇÃO AVINA
FUNDAÇÃO FORD
IBP
INSTITUTO HEINRICH BÖLL
KINDERNOTHILFE
NORWEGIAN CHURCH AID
OXFAM NOVIB
UNICEF

Editora responsável: Eliana Magalhães Graça
Revisor: Paulo Henrique de Castro
Apoio diagramação: Ivone Melo - (Inesc)

Parcerias: Plataforma dos Movimentos Sociais para a Reforma do Sistema Político no Brasil e Frente Parlamentar pela Reforma Política com Participação Popular.

Introdução

O que pensam os(as) parlamentares sobre a reforma política?

Com certeza, esta é uma pergunta instigante, porque não há parlamentar, independentemente de partido, que não fale na necessidade da reforma política. Mas do que eles/as estão falando? O que eles/as estão defendendo? Se todos/as falam da necessidade e urgência da reforma política, por que ela não sai?

Diante destas perguntas, o Instituto de Estudos Socioeconômicos (INESC) e o Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar (DIAP), com o apoio da Strategos, Empresa Júnior de Consultoria Política da Universidade de Brasília (UnB), resolveram realizar uma pesquisa de opinião com parlamentares sobre a reforma política.

I. O contexto da pesquisa

A pesquisa se insere nas estratégias da plataforma dos movimentos sociais pela reforma do sistema político. A plataforma é uma articulação de várias redes, fóruns e movimentos da sociedade civil brasileira que lutam pela ampliação dos processos democráticos. Ela começou a ser construída em 2004, com o debate sobre o sentido da democracia e da participação. Desde então, organiza vários debates sobre o tema em todo o Brasil. A plataforma está na sua segunda versão.

A plataforma se estrutura em cinco grandes eixos: 1) fortalecimento da

democracia direta; 2) fortalecimento da democracia participativa; 3) aperfeiçoamento da democracia representativa; 4) democratização da comunicação e da informação; e 5) democratização e transparência do Poder Judiciário. A íntegra da plataforma está disponível no *site*: <www.reformapolitica.org.br>.

A pesquisa selecionou 16 grandes questões presentes na plataforma, mas com olhar mais atento ao que os/as parlamentares pensam sobre a democracia representativa, o que significa, portanto, um olhar sobre a questão eleitoral e da representação. Só selecionamos uma pergunta sobre os mecanismos de democracia direta.

II. Metodologia da pesquisa

a. Critérios para as entrevistas

Do universo de 594 congressistas (513 deputados e 81 senadores), foram escolhidos 220 nomes que poderiam ser entrevistados. Porém, o objetivo era a realização de 150 consultas.

O critério para a escolha dos parlamentares passíveis de entrevista foi o seguinte: 150 deles foram selecionados a partir da publicação "Os Cabeças do Congresso" (edição 2008), que envolveu os 100 congressistas considerados mais influentes e os 50 considerados "em ascensão". Outros 70 nomes foram fornecidos pelo Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar (DIAP), a fim de compor um banco de dados sobre parlamentares que poderiam ser entrevistados com a finalidade de corrigir a proporção da primeira lista ou caso algum parlamentar se recusasse a participar da pesquisa

Outro critério foi o de replicar – na população consultada – as proporções de partido, estado e gênero presentes em todos os parlamentares do Congresso Nacional.

b. Coleta de dados

O processo de coleta de dados com os/as parlamentares foi realizado entre os dias 16 de março e 8 de maio de 2009. Nesta fase da consulta foram utilizados 20 entrevistadores, todos membros da Strategos – Empresa Júnior de Consultoria Política da Universidade de Brasília. A pesquisa foi respondida por 150 parlamentares (120 deputados/as e 30 senadores/as).

As entrevistas foram realizadas pessoalmente com os/as parlamentares, de maneira a evitar que a consulta fosse respondida por terceiros, para que, no final, se pudesse ter a maior confiabilidade possível dos dados.

Alguns empecilhos surgiram durante o processo de coleta de dados, tais como a dificuldade em conseguir reservar algum tempo com os/as parlamentares para a realização das entrevistas e a resistência de outros em participar da pesquisa. Ainda assim, a maior parte dos congressistas se mostrou solícita a participar da consulta da melhor maneira possível.

III. Os resultados

Apresentamos a seguir os dados gerais da pesquisa. A tabela apresenta as respostas por Casa Legislativa (Senado Federal e Câmara dos Deputados) e o percentual geral.

		Casa do parlamentar		
		Senado	Câmara	Total geral
P1. A reforma política voltou à pauta do Congresso. Sobre a regra de transição, na opinião do(a) senhor(a), as mudanças nas legislações eleitoral e partidária:	Devem vigorar de imediato, valendo para as eleições de 2010.	46,7%	55,0%	53,3%
	Devem vigorar somente a partir da eleição municipal de 2012.	36,7%	13,3%	18,0%
	Devem entrar em vigor apenas em 2014.	6,7%	14,2%	12,7%
	Outra alternativa. Qual?	10,0%	15,8%	14,7%
	Total	100,0%	100,0%	100,0%

		Casa do parlamentar		
		Senado	Câmara	Total geral
P2. Na opinião do(a) senhor(a), que sistema eleitoral é melhor para a eleição proporcional no Brasil?	O atual, com lista aberta, no qual o(a) eleitor(a) vota diretamente no(a) candidato(a) de sua preferência.	50,0%	31,7%	35,3%
	O sistema de lista pré-ordenada ou lista fechada e bloqueada, em que o partido define, em convenção, a ordem dos(as) postulantes e o(a) eleitor(a) vota exclusivamente na lista partidária.	13,3%	28,3%	25,3%
	Um sistema que fosse de lista pré-ordenada, mas que permitisse ao(à) eleitor(a) alterar a lista, votando preferencialmente em um(a) determinado(a) candidato(a) da lista.	26,7%	30,8%	30,0%
	Outra alternativa. Qual?	10,0%	9,2%	9,3%
	Total	100,0%	100,0%	100,0%

		Casa do parlamentar		
		Senado	Câmara	Total geral
P3. Em relação à inelegibilidade, o(a) senhor(a) considera:	Que a regra atual é correta, porque só considera inelegível o(a) candidato(a) condenado(a) em última instância pela Justiça ou cujo processo seja considerado trânsito em julgado.	36,7%	54,2%	50,7%
	Que deve ser considerado(a) inelegível o(a) candidato(a) com condenação judicial em segunda instância.	40,0%	30,0%	32,0%

	Que deve ser considerado(a) inelegível o(a) candidato(a) com condenação judicial em primeira instância.	13,3%	10,8%	11,3%
	Outra alternativa. Qual?	10,0%	1,7%	3,3%
	Total	100,0%	100,0%	100,0%

		Casa do parlamentar		
		Senado	Câmara	Total geral
P4. Em relação ao voto distrital, na opinião do(a) senhor(a), qual seria o melhor sistema para o Brasil?	O melhor sistema é aquele em que o(a) eleitor(a) tem direito a dois votos, sendo um na lista partidária e outro no(a) candidato(a) do distrito. Por este sistema, a Unidade da Federação seria dividida em distritos, em número correspondente à metade do número de vagas da UF na Câmara dos Deputados.	53,3%	44,2%	46,0%
	O melhor é o voto distrital puro, em que o(a) eleitor(a) vota apenas no(a) candidato(a) do distrito, sendo eleito(a) aquele(a) que obtiver a maior votação. Nesse sistema, a UF seria dividida em distritos correspondentes ao número de vagas do estado na Câmara dos Deputados.	23,3%	18,3%	19,3%
	Sou contra o voto distrital.	20,0%	30,8%	28,7%
	Outra alternativa. Qual?	3,3%	5,0%	4,7%
	Total	100,0%	100,0%	100,0%

		Casa do parlamentar		
		Senado	Câmara	Total geral
P5. Sobre as coligações, qual é a opinião do(a) senhor(a)?	Sou a favor de forma ampla, tanto na eleição proporcional quanto na majoritária.	33,3%	33,3%	33,3%
	Defendo as coligações apenas na eleição majoritária.	50,0%	51,7%	51,3%
	Sou contra coligações de qualquer espécie. Os partidos devem disputar as eleições isoladamente.	10,0%	8,3%	8,7%
	Outra alternativa. Qual?	6,7%	6,7%	6,7%
	Total	100,0%	100,0%	100,0%

		Casa do parlamentar		
		Senado	Câmara	Total geral
P6. Na hipótese do fim das coligações na eleição proporcional, na opinião do(a) senhor(a):	Deve ser autorizada a constituição de federação de partidos, que não poderá ser desconstituída por menos de três anos.	26,7%	46,7%	42,7%
	Os partidos que não atingirem o quociente eleitoral devem ficar fora do Parlamento, já que as coligações proporcionais desvirtuam a vontade do eleitor.	50,0%	35,8%	38,7%
	Os partidos que não atingirem o quociente poderão disputar as vagas distribuídas pelo sistema de sobras e não apenas entre os que já elegeram parlamentares.	6,7%	11,7%	10,7%
	Outra alternativa. Qual?	6,7%	3,3%	4,0%
	Total	100,0%	100,0%	100,0%

		Casa do parlamentar		
		Senado	Câmara	Total geral
P7. Sobre o financiamento de campanha, qual é a opinião do(a) senhor(a)?	Defendo o sistema atual, com financiamento público por meio do horário gratuito na TV e no rádio e privado por meio de doações de pessoas físicas e jurídicas.	16,7%	15,0%	15,3%
	Defendo o sistema misto, com recursos públicos e privados, mas apenas de contribuições de pessoas físicas e limitadas a um valor máximo por indivíduo em cada eleição.	26,7%	17,5%	19,3%

	Sou a favor do financiamento exclusivamente público.	53,3%	60,0%	58,7%
	Outra alternativa. Qual?	3,3%	7,5%	6,7%
	Total	100,0%	100,0%	100,0%

		Casa do parlamentar		
		Senado	Câmara	Total geral
P8. Em relação à fidelidade partidária, qual das alternativas o(a) senhor(a) escolhe?	A fidelidade deve ser ampla, com a perda do mandato em caso de mudança de partido ou desobediência às diretrizes, aos princípios e às orientações partidárias.	53,3%	39,2%	42,0%
	A fidelidade deve ser relativa, com liberdade para o(a) parlamentar discordar pontualmente do partido, só perdendo o mandato na hipótese de mudança de legenda sem motivo relevante.	46,7%	45,8%	46,0%
	O mandato deve pertencer ao(à) parlamentar, que poderá mudar de partido sempre que considerar conveniente do ponto de vista político, ideológico ou regional.	0,0%	5,0%	4,0%
	Outra alternativa. Qual?	0,0%	9,2%	7,3%
	Total	100,0%	100,0%	100,0%

		Casa do parlamentar		
		Senado	Câmara	Total geral
P9. O(A) senhor(a) é a favor da abertura de uma "janela partidária", que permitirá que os(as) parlamentares troquem de legenda treze meses antes da próxima eleição?	Sim	36,7%	58,3%	54,0%
	Não	60,0%	40,8%	44,7%
	Total	100,0%	100,0%	100,0%

		Casa do parlamentar		
		Senado	Câmara	Total geral
P10. Em relação à duração dos mandatos, o(a) senhor(a):	Manteria a sistemática atual, com reeleição indefinida para o Legislativo, sendo o mandato de quatro anos para vereadores(as) e deputados(as), de oito anos para senadores(as) e de quatro anos, com uma reeleição, para prefeitos(as), governadores(as) e presidente.	40,0%	30,0%	32,0%
	Defenderia a ampliação (de quatro para cinco anos) dos mandatos do Executivo (prefeito, governador e presidente), com direito à reeleição.	3,3%	8,3%	7,3%
	Apoiaria apenas o aumento do mandato do presidente, de quatro para cinco anos, mas proibiria a reeleição para o mandato subsequente.	20,0%	24,2%	23,3%
	Outra alternativa. Qual?	33,3%	35,8%	35,3%
	Total	100,0%	100,0%	100,0%

		Casa do parlamentar		
		Senado	Câmara	Total geral
P11. Sobre a reeleição, na opinião do(a) senhor(a):	Deve ser mantida do modo atual, sem limite para o Legislativo, estendendo-se o direito de reeleição indefinida também para o Executivo.	6,7%	10,8%	10,0%
	Deve haver proibição de reeleição apenas para o Executivo.	53,3%	50,8%	51,3%
	Sou a favor da permanência da reeleição nos moldes atuais, desde que o titular do Executivo se afaste ou renuncie ao mandato seis meses antes do pleito.	30,0%	25,0%	26,0%
	Outra alternativa. Qual?	10,0%	10,0%	10,0%
	Total	100,0%	100,0%	100,0%

		Casa do parlamentar		
		Senado	Câmara	Total geral
P12. Sobre os mecanismos de democracia direta, qual é a opinião do(a) senhor(a)?	Defendo a manutenção dos mecanismos existentes (referendo, plebiscito e iniciativa popular) com a regulamentação existente (Lei nº 9.709/98).	60,0%	53,3%	54,7%
	Defendo a manutenção dos mecanismos existentes, mas com uma nova regulamentação que permita a convocação do plebiscito e do referendo pela própria população e maior facilidade para se apresentar propostas de iniciativa popular.	33,3%	36,7%	36,0%
	Defendo a criação de outros mecanismos de democracia direta além dos já existentes. Quais?	6,7%	7,5%	7,3%
	Outra alternativa. Qual?	0,0%	2,5%	2,0%
	Total	100,0%	100,0%	100,0%

		Casa do parlamentar		
		Senado	Câmara	Total geral
P13. Sobre a cláusula de barreira ou de desempenho, o(a) sr(a). considera que:	Deve ser instituída uma regra segundo a qual cada partido tenha de atingir um percentual mínimo de representatividade para que possa ocupar vagas na Câmara dos Deputados.	63,3%	48,3%	51,3%
	Deve ser instituída a cláusula de barreira, mas caso o partido não atinja o percentual mínimo de desempenho adotado, isso não pode impedir que o(a) candidato(a) eleito(a) em cada UF exerça o mandato.	16,7%	25,8%	24,0%
	Não deve ser instituída a cláusula de barreira ou desempenho, pois impede que os partidos pequenos possam crescer e se consolidar.	6,7%	20,0%	17,3%
	Outra alternativa. Qual?	6,7%	4,2%	4,7%
	Total	100,0%	100,0%	100,0%

		Casa do parlamentar		
		Senado	Câmara	Total geral
P14. Na opinião do(a) senhor(a), como deveria se dar a participação dos povos indígenas na eleição proporcional no Brasil?	Os povos indígenas deveriam ter um sistema próprio de eleição, sendo-lhes garantida cota específica na Câmara e no Senado.	10,0%	18,3%	16,7%
	Como é atualmente, em que os(as) candidatos(as) indígenas concorrem com os demais candidatos não-índios.	76,7%	75,0%	75,3%
	Os povos indígenas não devem ter representação própria no Legislativo brasileiro.	3,3%	4,2%	1,3%
	Outra alternativa. Qual?	10,0%	2,5%	2,0%
	Total	100,0%	100,0%	100,0%

		Casa do parlamentar		
		Senado	Câmara	Total geral
P15. Em relação à presença de parlamentares negros(as) no Congresso Nacional:	A população negra está bem representada no Congresso, e não deve existir nenhuma regra que a favoreça na disputa.	6,7%	17,5%	15,3%
	Embora haja baixa representatividade de parlamentares negros(as) no Congresso Nacional, as regras atuais da disputa eleitoral devem ser mantidas.	86,7%	65,8%	70,0%
	Sou favorável à criação de políticas afirmativas específicas para garantir maior representatividade da população negra no Congresso Nacional.	3,3%	14,2%	12,0%
	Outra alternativa. Qual?	3,3%	2,7%	2,7%
	Total	100,0%	100,0%	100,0%

		Casa do parlamentar		
		Senado	Câmara	Total geral
P16. Na hipótese da adoção do sistema de lista fechada, qual das alternativas a seguir o(a) senhor(a) considera mais adequada a respeito das cotas de gênero?	Sou contra a reserva de vagas para os sexos, devendo caber à convenção partidária a definição da ordem dos nomes na lista, independentemente do sexo.	60,0%	49,2%	51,3%
	Defendo a alternância na lista, com uma participação feminina para cada participação masculina.	16,7%	14,2%	14,7%
	Apoio a inclusão do nome de uma mulher na lista após cada grupo de dois homens.	6,7%	16,7%	14,7%
	Outra alternativa. Qual?	10,0%	16,7%	15,3%
	Total	100,0%	100,0%	100,0%

IV. Análise dos dados

Podemos analisar os dados da pesquisa com vários olhares. Para fazer esta análise, convidamos, de diferentes lugares, diversas pessoas que discutem a reforma política.

Inicialmente, apresentamos um artigo de José Antônio Moroni, que retrata o acúmulo da plataforma dos movimentos sociais sobre a reforma do sistema político. Em seguida, apresentamos artigos de Antônio Augusto de Queiroz, Lucio Rennó e Marcus Ianoni, que analisam os resultados da pesquisa. Na sequência, apresentamos artigos de Natália Mori, Patrícia Rangel e Maurício Piragino (Xixo), que analisam uma das questões fundamentais para uma verdadeira reforma política, a participação (ou melhor seria dizer a não-participação?) das mulheres na democracia representativa. Depois, apresentamos o artigo de Arnaldo Fernandes, que olha os resultados da pesquisa indo além deles. Além disso, ele analisa a postura parlamentar e a perspectiva popular. No final, apresentamos os artigos de Sonia Fleury e da deputada Luiza Erundina, que são verdadeiras sentenças sobre o nosso sistema político: está falido, e só o conservadorismo nos une.

V. Conclusão

Podemos analisar os resultados da pesquisa de várias formas. Os artigos procuram fazer isso. Porém, independentemente destas análises, o que tradicionalmente se chama de reforma política não passa de uma reforma do sistema eleitoral (necessária e urgente de ser feita), cujos debates geralmente surgem em momentos de fortes questionamentos e desgastes da vida e da atuação política partidária.

A verdadeira reforma política não se reduz à reforma do voto, dos partidos ou da representação, mas representa, sim, a reforma das instituições políticas, do Estado e da própria sociedade, criando uma nova forma de se pensar e fazer política e, portanto, realizar o exercício do poder.

A verdadeira reforma política devia partir da necessidade de ampliação dos espaços de participação cidadã e dos sujeitos políticos. Enfim, um novo modelo de democracia, que reconhece as diferentes formas de se fazer política e os seus diferentes sujeitos.

O que pensam os/as parlamentares sobre a reforma política? Que tudo deve ficar como está, que não se pode pensar em novos mecanismos que possibilitem a representação de segmentos nunca representados, que a democracia direta é inviável e que eles/as querem recursos públicos para manter as coisas como estão.

A pesquisa procurou dar luz a um aspecto da reforma política, mas os seus resultados foram sombras. Isso só reforça a ideia de que todas as conquistas só são possíveis com muita mobilização da sociedade.

INESC

Obs.: Para acessar na íntegra a plataforma dos movimentos sociais pela reforma do sistema político, procure no *site*: < www.reformapolitica.org.br>.

Para saber o que os(as) parlamentares pensam sobre a reforma política, acesse a pesquisa INESC/DIAP no *site*: <www.inesc.org.br>.

Reforma do sistema político: devolver o poder ao povo

José Antônio Moroni*

A reforma política é tema recorrente na vida política brasileira. Está presente na agenda dos congressistas há vários anos, mas sempre orientada pelos interesses eleitorais e partidários. É o chamado *casuísmo eleitoral*, que representa, geralmente, alterações de curto prazo e de curta duração, como, por exemplo, a reeleição. Por isso é que a maioria tem a concepção de reforma política como apenas reforma do sistema eleitoral.

O tema está presente, também, nas discussões acadêmicas e na mídia. Na academia, mais como um objeto a ser estudado e pesquisado; e, na mídia, quase sempre como a solução de todos os males do país ou de forma pejorativa. Para ambos, a reforma política é um instrumento para melhorar a governabilidade do Estado (manter as elites no poder) ou aumentar sua eficiência (como atender melhor aos interesses das elites).

No âmbito da sociedade civil organizada, das organizações e dos movimentos sociais que defendem o interesse público (aqui entendido como os interesses da maioria da população) e a radicalização da democracia, a reforma política está inserida em um contexto mais amplo que necessariamente diz respeito a mudanças no sistema político, na cultura política, na sociedade e no próprio Estado. Esta concepção está sistematizada na Plataforma dos Movimentos Sociais pela Reforma do Sistema Político (www.reformapolitica.org.br).

Por isso, os princípios democráticos que devem nortear uma verdadeira reforma política são os princípios da igualdade, da diversidade, da justiça, da liberdade, da participação, da transparência e do controle social. Em

resumo, entendemos como reforma política a reforma do próprio processo de decisão e, portanto, a reforma do poder e da forma de exercê-lo.

Uma verdadeira reforma política deve enfrentar problemas que estão na origem do nosso país, tais como o patriarcado, o patrimonialismo, a oligarquia, o nepotismo, o clientelismo, o personalismo e a corrupção. A corrupção aqui é entendida também como a usurpação do poder do povo. Isso se manifesta em frases que escutamos em todos os lugares, a exemplo de "votar para que, se eu voto para mudar e as coisas não mudam?" ou "votar para que, se depois eles fazem o que querem?".

Na Carta Magna de 88, os constituintes elegeram os seguintes tópicos como objetivos fundamentais da República Brasileira: "construir uma sociedade livre, justa e solidária", "garantir o desenvolvimento nacional", "erradicar a pobreza, a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais", "promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, etnia, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação" e "todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente".

Se todo o poder emana do povo, conforme define a nossa Constituição, pensar a reforma política é pensar como este poder deve ser devolvido ao povo, que tem o direito de exercê-lo de forma direta e não apenas por delegação ou representação.

A incapacidade de que as instituições vigentes concretizem plenamente os objetivos da Constituição e o aumento do sentimento de distância entre os/as eleitores/as e seus/suas representantes colocam em risco a crença nos processos democráticos. Este é um risco que não podemos correr.

Democracia é muito mais do que o direito de votar e ser votado. Não podemos apenas ser chamados a participar nos momentos eleitorais. Precisamos criar novos mecanismos de participação que resgatem o poder de decisão da população.

A reforma política que defendemos objetiva a radicalização da democracia, para enfrentar as desigualdades e a exclusão, promover a diversidade e fomentar a participação cidadã. Isso significa uma reforma que amplie as possibilidades e oportunidades de participação política e seja capaz de incluir e processar os projetos de transformação social que os segmentos historicamente excluídos dos espaços de poder (como as mulheres, afrodescendentes, homossexuais, indígenas, jovens, pessoas com deficiência, idosos e todos os despossuídos de direitos) trazem para o cenário político.

Não queremos a "inclusão" nesta ordem que aí está. Queremos mudar esta ordem. Por isso, pensamos o debate sobre a reforma do sistema político como um elemento-chave na crítica sobre as relações que estruturam este mesmo sistema. Entendemos que os seguintes tópicos são elementos estruturantes do atual sistema político brasileiro que queremos transformar: (a) o patrimonialismo e o patriarcado a ele associado; (b) o clientelismo e o nepotismo que sempre o acompanha; (c) a relação entre o populismo e o personalismo, que eliminam os princípios éticos e democráticos da política; e (d) as oligarquias, escoltadas pela corrupção e sustentadas em múltiplas formas de exclusão (pelo racismo, pelo etnocentrismo, pelo machismo, pela homofobia e por outras formas de discriminação).

A construção de uma verdadeira reforma do sistema político precisa estar alicerçada em cinco eixos:

1) Fortalecer a democracia direta;

2) Fortalecer a democracia participativa;

3) Aprimorar a democracia representativa: o sistema eleitoral e os partidos políticos;

4) Democratizar a informação e a comunicação; e

5) Democratização e a transparência do Poder Judiciário.

A reforma política deve dar nova regulamentação às formas de manifestação da soberania popular expressas na Constituição Federal (plebiscito, referendo e iniciativa popular), conforme projeto de lei proposto pelas diversas organizações da sociedade civil que compõem a Frente Parlamentar pela Reforma Política com Participação Popular, em tramitação na Câmera dos Deputados. A reforma precisa também criar novas formas e mecanismos de participação direta. Mas para isso é fundamental o acesso às informações públicas, entre elas as orçamentárias. É uma vergonha que até hoje, no Brasil, o Executivo não disponibilize de forma clara e transparente essas informações.

A reforma precisa também repensar a atual arquitetura da participação. A multiplicação de espaços participativos não significa automaticamente a partilha de poder. Isso ficou evidente em 2003 no processo de consulta realizado sobre o PPA, no qual nenhum dos acordos feitos em relação à continuidade do processo foi cumprido. Precisamos caminhar na direção da **construção de um sistema integrado de participação** que inclua, em seu âmbito, a política econômica e não apenas as políticas sociais.

Precisamos aprimorar e fortalecer a democracia representativa,

priorizando a democratização dos partidos e a qualificação dos processos eleitorais. A fidelidade partidária, o financiamento público exclusivo de campanha, a votação em lista fechada e a possibilidade de revogação de mandatos pela população devem ser prioridades. Antes de tudo, é necessário criar a equidade nas disputas políticas que se fazem via mecanismos da democracia representativa.

É preciso democratizar a vida social, as relações entre homens e mulheres, crianças e adultos, jovens e idosos, na vida privada e na esfera pública. É preciso democratizar as relações de poder. Portanto, democracia é muito mais do que apenas um sistema político formal, é também a forma como as pessoas se relacionam e se organizam. Nesse sentido, reforma política é devolver o poder ao povo, de cujas mãos ele nunca deveria ter saído.

---

* ***José Antônio Moroni*** *é membro do Colegiado de Gestão do INESC e da Executiva Nacional da Associação Brasileira de ONGs (ABONG), além de representante da ABONG na Plataforma dos Movimentos Sociais pela Reforma do Sistema Político.*

Reforma política: a construção de um processo

Antônio Augusto de Queiroz*

Todos estão de acordo com a necessidade e até urgência de uma reforma política que dê consistência ideológica e programática aos partidos, que combata a corrupção e promova equidade na disputa eleitoral, mas não existe consenso sobre o modelo ideal para atingir estes propósitos.

Parece que o processo de mudança na legislação eleitoral e partidária, a julgar pelas tentativas dos últimos dez anos, será sempre lento e gradual, com pequenos avanços em cada nova tentativa.

Mudanças estruturantes (como financiamento público, adoção de lista pré-ordenada ou instituição do voto distrital) só com generosas regras de transição ou mediante a convocação de assembleia revisional ou constituinte exclusiva.

Dois fatos recentes comprovam o diagnóstico e o prognóstico referidos: 1) a pesquisa realizada pelo INESC e pelo DIAP em maio de 2009 com deputados e senadores; e 2) a votação do Projeto de Lei (PL) nº 5.498/09, aprovado pela Câmara e enviado ao Senado em julho de 2009 em substituição à proposta de reforma do governo.

I – A pesquisa com deputados e senadores:

A pesquisa – destinada a acrescentar mais informações ao debate e identificar as tendências gerais do Congresso para instruir ações de cidadania em relação à reforma política – comprova a complexidade da matéria e o grau de resistência de parcela expressiva dos parlamentares e partidos acerca do tema.

A consulta aos parlamentares, respondida por 150 congressistas

formadores de opinião (120 deputados e 30 senadores), revela grandes contradições simbolizadas pelo desejo de vigência imediata da reforma e pela tendência de manutenção do *status quo*.

A contradição está expressa em pelo menos cinco quesitos da pesquisa: (1) inelegibilidade por condenação judicial; (2) sistema eleitoral; (3) financiamento exclusivamente público de campanha; (4) fidelidade partidária; e (5) participação de gêneros e etnia na disputa eleitoral.

No quesito inelegibilidade, mais da metade dos entrevistados defendeu o atual modelo, que só considera inelegível o candidato condenado em última instância, cujo processo seja considerado com trânsito em julgado, rechaçando a exclusão da disputa de quem tiver sido condenado em primeira ou segunda instância.

O financiamento exclusivamente público de campanha contou com o apoio de quase 60% dos entrevistados, mas as duas modalidades de sistema eleitoral nas quais seria possível ou viável a adoção dessa modalidade de financiamento (o sistema de lista pré-ordenada ou o voto distrital) receberam o apoio, respectivamente, de apenas 25,3% e 19,3%.

A resposta ao quesito fidelidade partidária (que 42% dos entrevistados querem plena e 46%, relativa) conflita com o desejo – manifestado por 54% dos entrevistados – de uma janela, às vésperas de cada eleição, para mudança de partido sem perda de mandato.

Os parlamentares reconhecem que as mulheres e os negros estão sub-representados no Congresso, mas rejeitam qualquer mudança na legislação que contribua para que esses segmentos participem mais efetivamente da disputa eleitoral.

II – A votação do projeto:

Com o envio das propostas do Poder Executivo ao Congresso e com a decisão política dos novos presidentes da Câmara e do Senado de deliberar sobre o tema, imaginou-se que a temática ganharia prioridade na agenda legislativa.

Reforçava essa expectativa a mudança de metodologia empregada pelo governo tanto na forma quanto no conteúdo da reforma, que poderia ajudar na formação de maioria, se não para transformar em lei todas as proposições, pelo menos algumas delas.

Na forma, optou-se pelo desmembramento dos temas e, no conteúdo, pela consulta pública.

Quanto à forma, em lugar de uma única proposição tratando de todos

os assuntos (como nas tentativas anteriores do Poder Legislativo), o Executivo, após receber mais de 220 sugestões sobre a matéria, enviou ao Congresso sete proposições.

As proposições cuidavam da lista partidária (PL nº 4.636/09); do financiamento público de campanha (PL nº 4.634/09); da fidelidade partidária (PL nº 4.635/09); do fim das coligações na eleição proporcional (PL nº 4.637/09); da captação ilícita de sufrágio (PL nº 4.633/09); da inelegibilidade (PLP nº 446/09); e da Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 322/09, que institui a cláusula de barreira ou de desempenho.

Sobre o conteúdo, as proposições giravam em torno de quatro eixos centrais: I) lista fechada; II) financiamento público; III) fidelidade; e IV) lisura no processo, com a exclusão dos candidatos condenados judicialmente.

Entretanto, assim como nas tentativas anteriores, as lideranças interessadas na reforma não reuniram apoio suficiente para promover mudanças substantivas, optando por votar um projeto de iniciativa de parlamentar, o PL nº 5.498/09, relatado pelo deputado Flávio Dino (PCdoB/MA), que nada mudou em relação ao padrão anterior, exceto por pequenos ajustes, que poderão ter reflexos positivos em cinco aspectos:

1) na participação da mulher na política;

2) no uso da *internet* nas eleições;

3) na valorização da militância política em relação ao poder econômico;

4) na fidelidade programática; e

5) no respeito ao eleitor, que poderá votar para presidente mesmo em trânsito, além da divulgação completa das chapas majoritárias.

A participação da mulher nos cargos eletivos no Legislativo e no Executivo não reflete sua importância na sociedade, e isto decorre, em grande medida, da ausência de incentivos e de meios para ampliar as oportunidades, como recursos e espaços nos veículos de comunicação.

Para corrigir essa assimetria, duas medidas foram incluídas no projeto: (a) a exigência de fixação de percentual da receita do partido, nunca inferior a 5%, para promover programas desenvolvidos pelas mulheres; e (b) a obrigação de destinar no mínimo 10% do tempo de rádio e TV do partido para difundir a participação política feminina.

Outra inovação do projeto foi a autorização para o uso da *internet* nas campanhas, tanto na divulgação de partidos e candidatos quanto na arrecadação de doação eleitoral, fato que: (I) incorpora ao processo político

eleitoral um dos mais ágeis, eficientes, democráticos e baratos meios de comunicação; e (II) estimula a cultura da doação de pessoas físicas às campanhas eleitorais.

A disciplina da propaganda eleitoral, nos termos em que foi incorporada ao projeto, será duplamente positiva, nas permissões e nas proibições.

A permissão para colocar cavaletes, bonecos, cartazes e mesas destinados à distribuição de material e bandeiras ao longo das vias públicas, desde que móveis e que não dificultem o trânsito das pessoas e dos veículos, será uma forma de valorizar a militância.

A liberação do uso de bandeiras, broches, dísticos e adesivos no dia da eleição e a definição das novas regras de debates nas eleições proporcionais e majoritárias também vão na linha positiva, porque mobilizam a militância, porém com custos suportáveis pelos candidatos com poucos recursos financeiros.

A limitação de anúncio pago na imprensa e a obrigação de constar o valor pago no próprio anúncio, com destaque, assim como a proibição de pintura de muros, certamente contribuirão para inibir o abuso do poder econômico, tornando a disputa menos desigual entre candidatos pobres e endinheirados ou ricos.

A fidelidade programática – mediante a obrigatoriedade de registro na justiça eleitoral dos programas dos candidatos a prefeito, governador e presidente da República, combinada com a fidelidade partidária, que foi mantida nos termos da resolução do Tribunal Superior Eleitoral – é fundamental para estreitar o vínculo entre o partido e o candidato e entre este e o eleitor, que poderá cobrar coerência dos eleitos.

Por último, favorecem também a cidadania a exigência de divulgação dos nomes dos vices e suplentes nas chapas majoritárias e a permissão para que o eleitor em trânsito possa votar para presidente da República, assim como ocorre com os residentes no exterior.

A proposta de lei eleitoral, entretanto, não ficou apenas nisso. O projeto reduz a margem de interpretação da justiça eleitoral ao definir claramente a inelegibilidade de candidato, a forma de pagamento dos débitos de campanha, a inserção de depoimento de candidatos em apoio a outros, a caracterização de campanha antecipada, a especificação do que será considerado montagem e trucagem, assim como os valores de multas e prazos para julgamentos.

Entretanto, até esses pequenos avanços, para que pudessem vigorar

para o pleito de 2010, deveriam ter sido aprovados conclusivamente pelo Congresso, além de sancionados e publicados, até 2 de outubro de 2009, ou seja, pelo menos um ano antes da eleição, conforme determina o artigo 16 da Constituição Federal.

Trata-se, como se vê, de tema polêmico e complexo, que exigirá muita pressão e mobilização da sociedade para que seja votado em sua plenitude.

**** Antônio Augusto de Queiroz*** *é jornalista, analista político e diretor de documentação do DIAP.*

A reforma política segundo a ótica de nossos representantes no Congresso Nacional

Lucio R. Rennó*
(luciorenno@unb.br)

Uma pesquisa recente, realizada em parceria entre o INESC, o DIAP e a Strategos, trouxe à luz dados muito interessantes sobre as opiniões de alguns de nossos parlamentares, os considerados "Cabeças do Congresso" pelo DIAP, no tocante às principais propostas de reforma política no Brasil. Trata-se de uma radiografia importante sobre as preferências de deputados federais e senadores acerca de um tema recorrente em nossa agenda política recente: mudanças em nosso sistema político.

Tal pesquisa, na verdade, já devia ter sido realizada há muito tempo, tendo em vista que a discussão sobre reforma política não é novidade no Congresso Nacional (Soares e Rennó, 2006). Talvez ela nos ajudasse a entender por que o poder Legislativo brasileiro tem fracassado, de forma sucessiva, em empreender mudanças profundas no nosso sistema político, estando quase sempre a reboque do Poder Executivo e, mais recentemente, do Poder Judiciário (Rennó, 2007).

De qualquer forma, agora temos dados que permitirão desvendar como nossos representantes pensam sobre as possibilidades de mudança no sistema político do país. Assim, esses dados poderão nos auxiliar a compreender por que tais mudanças, que vêm sendo discutidas há tanto tempo, não saem do papel. A razão, como veremos, é simples: não há

consenso suficientemente amplo para garantir a aprovação de mudanças profundas em nosso sistema eleitoral e partidário. As maiorias favoráveis a mudanças são efêmeras. Por outro lado, mudanças mais pontuais, referentes a ajustes no sistema, sem alteração da representação de tipo proporcional com lista aberta, apresentam cenário mais favorável para aprovação. Esse fator ajuda a entender por que o Congresso tem sucessivamente optado por fazer ajustes pontuais nas regras eleitorais em vez de mudanças mais radicais.

Na apresentação a seguir, comentaremos as tabelas referentes aos dados gerais do Congresso Nacional, separando as preferências por Casa Legislativa. Enfocaremos na discussão as visões sobre dois grandes temas referentes às mudanças no sistema eleitoral. Primeiro avaliaremos quais são as percepções dos congressistas brasileiros sobre mudanças amplas no sistema eleitoral, como apoio a sistemas proporcionais de lista fechada, aberta ou voto preferencial, bem como visões sobre o sistema majoritário, popularmente conhecido como voto distrital, e o sistema misto. Ficará claro que não há espaço, entre os parlamentares entrevistados, para mudanças profundas no sistema eleitoral.

Em um segundo momento, avaliaremos as visões sobre aspectos mais modestos de reforma eleitoral que vêm sendo abordadas de forma mais contínua e detalhada no Congresso, como a questão das coligações nas eleições proporcionais, regras de financiamento de campanha e fidelidade partidária. Nesses itens, parece haver um acordo mais nítido sobre a necessidade de mudança, já que parcelas relevantes dos parlamentares entrevistados preferem sistemas distintos dos atualmente em vigor.

Com base nisso, fica claro que a estratégia de discutir e tentar mudar regras pontuais do sistema eleitoral atual, sem alterar a forma de representação (de proporcional para majoritária), tem chances maiores de sucesso. No entanto, surge daí outra inquietação: se há preferências por regras que não sejam as atualmente em vigor sobre coligações e financiamento de campanha, por que não há mudança?

A resposta não é simples, mas passa pelo fato de que preferências apenas não são suficientes para explicar o sucesso ou o fracasso de uma proposta. Mudanças nas leis passam por negociações que vão além das ideologias, das preferências e das opiniões dos congressistas. Voltaremos a falar sobre isso ao cabo deste artigo.

Mas, primeiro, passemos à análise dos dados. A primeira questão refere-

se às preferências mais gerais dos parlamentares brasileiros sobre o tipo de sistema eleitoral preferido. Na tabela 1, enfocamos opiniões que contrastam variações de organização do sistema eleitoral dentro da família de sistemas eleitorais de representação proporcional. Os dados deixam claro que o atual sistema, de lista aberta, é o preferido dos senadores entrevistados. Já na Câmara, a situação é bastante diferente. A lista aberta não é vista como a melhor opção pela maioria dos entrevistados, mas estes tampouco concordam sobre qual é a melhor alternativa, se um sistema de lista fechada ou de voto preferencial. Portanto, as notícias para os reformistas não são boas: parece inviável construir apoio majoritário nas duas Casas a uma alternativa que não seja a lista aberta. Qualquer mudança desse tipo exigiria *quoruns* qualificados, o que não parece ser possível levando-se em consideração a distribuição das preferências a seguir.

Tabela 1: Preferência por tipo de sistema proporcional

		Casa do parlamentar		
		Senado	Câmara	Total geral
P2. Na opinião do(a) senhor(a), que sistema eleitoral é melhor para a eleição proporcional no Brasil?	O atual, com lista aberta, no qual o(a) eleitor(a) vota diretamente no(a) candidato(a) de sua preferência.	50,0%	31,7%	35,3%
	O sistema de lista pré-ordenada ou lista fechada e bloqueada, em que o partido define, em convenção, a ordem dos(as) postulantes e o(a) eleitor(a) vota exclusivamente na lista partidária.	13,3%	28,3%	25,3%
	Um sistema que fosse de lista pré-ordenada, mas que permitisse ao(à) eleitor(a) alterar a lista, votando preferencialmente em um(a) determinado(a) candidato(a) da lista.	26,7%	30,8%	30,0%
	Outra alternativa. Qual?	10,0%	9,2%	9,3%
	Total	100,0%	100,0%	100,0%

Já no que tange a visões sobre mudanças ainda mais profundas no sistema eleitoral, como uma alteração do sistema para voto distrital, também ficam claras as resistências a mudanças tão radicais ao sistema eleitoral. Mesmo não sendo esta a pergunta que foi feita aos parlamentares, se eles são favoráveis ou não à mudança para sistemas majoritários para as eleições para deputado federal, quase um terço dos congressistas entrevistados expressou essa preferência espontaneamente. Caso a pergunta tivesse sido mais direta, o que teria sido melhor para o fim de nossa análise, suspeito

que os contrários a mudanças mais profundas no sistema eleitoral, como passar da família proporcional a alguma variação da majoritária, contariam com resistência ainda maior. Infelizmente, essa é uma hipótese a ser testada futuramente com outros dados. Os dispostos na tabela 2, contudo, levantam tal suspeita.

Mas ao se considerar aqueles parlamentares que deram uma resposta sobre qual tipo de sistema eleitoral preferem – se um com direito a dois votos (o popularmente conhecido como sistema alemão ou misto) e outro com distritos uninominais (conhecido como voto distrital) –, prevalece a preferência pelo primeiro. Ou seja, entre duas escolhas de mudança bastante radicais, prevalece uma que ainda guarda uma dimensão proporcional. Portanto, não é exagero afirmar que os dados indicam baixa propensão a mudanças profundas no sistema eleitoral brasileiro.

Tabela 2: Preferência por tipo de sistema majoritário ou misto

		Casa do parlamentar		
		Senado	Câmara	Total geral
P4. Em relação ao voto distrital, na opinião do(a) senhor(a), qual seria o melhor sistema para o Brasil?	O melhor sistema é aquele em que o(a) eleitor(a) tem direito a dois votos, sendo um na lista partidária e outro no(a) candidato(a) do distrito. Por este sistema, a Unidade da Federação seria dividida em distritos, em número correspondente à metade do número de vagas da UF na Câmara dos Deputados.	53,3%	44,2%	46,0%
	O melhor é o voto distrital puro, em que o(a) eleitor(a) vota apenas no(a) candidato(a) do distrito, sendo eleito(a) aquele(a) que obtiver a maior votação. Nesse sistema, a UF seria dividida em distritos correspondentes ao número de vagas do estado na Câmara dos Deputados.	23,3%	18,3%	19,3%
	Sou contra o voto distrital.	20,0%	30,8%	28,7%
	Outra alternativa. Qual?	3,3%	5,0%	4,7%
	Total	100,0%	100,0%	100,0%

Até por isso, talvez, o Congresso tenha mudado o foco de suas discussões para propostas mais modestas de reforma política e tenha passado a discutir mudanças pontuais dentro do sistema proporcional, em vez de se aventurar em alterações mais radicais. A tônica do debate no Congresso, principalmente a que ocorre após o ano de 2000, tem sido claramente relacionada a alterações nas regras internas de funcionamento do sistema proporcional de lista aberta. Isso foi uma iniciativa realista e importante dos arquitetos das mudanças eleitorais, que levaram em

consideração a escolha dessa estratégia justamente pelo fato de que mudanças mais profundas, que exigiriam *quoruns* qualificados, seriam muito improváveis devido à ausência de consenso sobre essas mudanças. Como vimos, tal posição é plenamente justificada pelos dados.

Mas e quanto a essas mudanças mais modestas, é possível ter esperança de que elas contariam com apoio de uma maioria suficiente para implementar a reforma? Passemos a essa questão agora, que será o alvo da discussão no restante deste texto.

Em primeiro lugar, os sucessivos fracassos das tentativas de mudança da regra sobre coalizões e das leis sobre financiamento de campanha, nos anos recentes, já levantam dúvidas sobre o apoio de uma maioria a essas mudanças. Contudo, os dados a seguir indicam que algumas mudanças teriam mais chances de ser implementadas se dependessem apenas das preferências dos "cabeças do Congresso". O que será discutido na conclusão deste trabalho é que tais mudanças não dependem apenas de tais preferências.

A tabela 3 apresenta visões sobre as coligações no Brasil. Essa é uma proposta de reforma que ganhou amplo destaque recentemente e que continua na agenda reformista. Há motivos para isso: apenas um terço dos entrevistados defende abertamente o sistema atual, cujas coligações são permitidas nas eleições proporcionais. Além disso, não parece haver diferença nas preferências nas duas Casas. Ou seja, não foi à toa que essa proposta se apresentou com força no Congresso.

A pergunta que não quer calar, portanto, é por que, então, mudanças desse tipo não foram aprovadas? Argumentaremos aqui, como uma suposição a ser testada de forma mais aprofundada no futuro, que as opiniões dos "cabeças do Congresso" são indicadores importantes das preferências influentes nas duas Casas legislativas, mas são insuficientes para explicar completamente o fracasso ou o sucesso de uma proposta. Na verdade, os "cabeças", de certa forma, podem bloquear uma mudança, mas não conseguem, necessariamente, aprovar uma proposta. Para aprovar, é preciso investigar como o restante dos congressistas pensa e também como são feitas as negociações pela aprovação. Assim, já deve ficar claro que os dados de opinião que discutimos não são suficientes isoladamente para explicar por que uma proposta fracassou, principalmente quando há indicação de consenso no grupo dos entrevistados sobre a necessidade de mudança. O caso das coligações é um exemplo crasso dessa situação.

Tabela 3: Opiniões sobre coligações nas eleições

		Casa do parlamentar		
		Senado	Câmara	Total geral
P5. Sobre as coligações, qual é a opinião do(a) senhor(a)?	Sou a favor de forma ampla, tanto na eleição proporcional quanto na majoritária.	33,3%	33,3%	33,3%
	Defendo as coligações apenas na eleição majoritária.	50,0%	51,7%	51,3%
	Sou contra coligações de qualquer espécie. Os partidos devem disputar as eleições isoladamente.	10,0%	8,3%	8,7%
	Outra alternativa. Qual?	6,7%	6,7%	6,7%
	Total	100,0%	100,0%	100,0%

Outro tema candente no Congresso Nacional nos últimos anos é a questão do financiamento de campanha. A tabela 4 apresenta as preferências de nossos congressistas sobre o tema. Neste caso, o consenso favorável a mudanças é ainda maior entre os "cabeças do Congresso". Apenas míseros 15% do total apoia o sistema atual, e não há diferenças significativas entre senadores e deputados. Por outro lado, em todos os cenários, uma mudança radical, de financiamento exclusivamente público, é a opção preferida da maioria. Por que, então, não há mudança? Novamente, voltamos à questão citada: as preferências dos "cabeças" se mostram insuficientes para empreender mudanças, embora possam ser suficientes para bloquear aquelas mudanças que eles não desejam.

Tabela 4: Opiniões sobre financiamento de campanha

		Casa do parlamentar		
		Senado	Câmara	Total geral
P7. Sobre o financiamento de campanha, qual é a opinião do(a) senhor(a)?	Defendo o sistema atual, com financiamento público por meio do horário gratuito na TV e no rádio e privado por meio de doações de pessoas físicas e jurídicas.	16,7%	15,0%	15,3%
	Defendo o sistema misto, com recursos públicos e privados, mas apenas de contribuições de pessoas físicas e limitadas a um valor máximo por indivíduo em cada eleição.	26,7%	17,5%	19,3%
	Sou a favor do financiamento exclusivamente público.	53,3%	60,0%	58,7%
	Outra alternativa. Qual?	3,3%	7,5%	6,7%
	Total	100,0%	100,0%	100,0%

Finalmente, outro item na pauta da agenda reformista é a questão da fidelidade partidária, uma das únicas mudanças recentes que de fato impactaram a vida política no Brasil. A mudança, contudo, veio como uma reação do Congresso à decisão discutida no Poder Judiciário, que foi chamado a se pronunciar sobre o tema. Repare na tabela 5 que há uma

diferença significativa entre as preferências de senadores e deputados no que concerne à primeira parte da pergunta: no Senado, a maioria defende uma fidelidade ampla, com perda de mandato por mudança de partido ou desobediência às diretrizes do partido. Na Câmara, o maior número de entrevistados defende uma fidelidade relativa, com perda de mandato apenas com mudança de partido por motivo relevante.

Mas o mais gritante na tabela 5 é o número inexpressivo de parlamentares que defende liberdade total do parlamentar frente ao partido. Ou seja, a mudança na regra, que estabelece perda de mandato, ocorreu em um cenário no qual a maioria esmagadora dos "cabeças do Congresso" apoia leis mais rígidas sobre a relação entre parlamentar e partido.

Por outro lado, a mudança na regra da fidelidade partidária levou alguns parlamentares insatisfeitos a discutir a necessidade de se estabelecer um período de flexibilização da norma antes das eleições. Como analogia, utilizo um jargão futebolístico: defende-se a necessidade de abertura de uma "janela de transferências" entre partidos treze meses antes das eleições.

A segunda parte da tabela 5 mostra que há diferenças significativas entre senadores e deputados quanto a esse tema. A maioria dos senadores é contra, enquanto que na Câmara a situação é diametralmente oposta. Os deputados mais influentes apoiam a criação de um período de flexibilização da fidelidade partidária. Não à toa, esse tema parece ser o que possui maiores chances de ser aprovado no momento. Contudo, o caráter bicameral de nosso Poder Legislativo poderia criar empecilhos para essa mudança.

Tabela 5: Opiniões sobre fidelidade partidária

		Casa do parlamentar		
		Senado	Câmara	Total geral
P8. Em relação à fidelidade partidária, qual das alternativas o(a) senhor(a) escolhe?	A fidelidade deve ser ampla, com a perda do mandato em caso de mudança de partido ou desobediência às diretrizes, aos princípios e às orientações partidárias.	53,3%	39,2%	42,0%
	A fidelidade deve ser relativa, com liberdade para o(a) parlamentar discordar pontualmente do partido, só perdendo o mandato na hipótese de mudança de legenda sem motivo relevante.	46,7%	45,8%	46,0%
	O mandato deve pertencer ao(à) parlamentar, que poderá mudar de partido sempre que considerar conveniente do ponto de vista político, ideológico ou regional.	0,0%	5,0%	4,0%
	Outra alternativa. Qual?	0,0%	9,2%	7,3%
	Total	100,0%	100,0%	100,0%

		Casa do parlamentar		
		Senado	Câmara	Total geral
P9. O(A) senhor(a) é a favor da abertura de uma "janela partidária", que permitirá que os(as) parlamentares troquem de legenda treze meses antes da próxima eleição?	Sim	36,7%	58,3%	54,0%
	Não	60,0%	40,8%	44,7%
	Total	100,0%	100,0%	100,0%

Em suma, o que fica claro na análise dos dados da tabela 5 é que não há consenso entre nossos representantes sobre uma necessidade de mudança radical do sistema eleitoral brasileiro, mas há possibilidades de apoio a mudanças específicas dentro do sistema proporcional de lista aberta. Por isso mesmo é que as propostas concretas de reforma política discutidas nos últimos anos tomaram esse caráter: passaram a ser voltadas para aspectos pontuais do sistema eleitoral que não exigem maiorias qualificadas para sua aprovação. Essa estratégia, sem dúvida mais realista do que outra mais ambiciosa, tem se mostrado fracassada também. A questão que fica no ar é por quê?

Os dados citados mostraram que entre os "cabeças do Congresso" há consenso favorável a mudanças nas regras das coligações, do financiamento de campanha e apoio à fidelidade partidária. Por que só a última avançou? Bem, uma hipótese que merece ser testada com mais detalhamento, com dados coletados para tal finalidade, é que os "cabeças do Congresso" são bons *gatekeepers e agenda-setters,* mas isso não garante que seus projetos de interesse sejam aprovados. Ou seja, os "cabeças" podem evitar que temas sejam discutidos e podem controlar quais temas serão debatidos e quando, mas isso não é garantia de aprovação de suas propostas preferidas. Analisar só como pensam os parlamentares considerados mais influentes no Congresso pode dar uma ideia sobre quais serão os temas que estarão na pauta e quais não serão discutidos, mas saber a configuração das preferências desses parlamentares não é suficiente para explicar ou prever derrota ou sucesso de uma proposta que esteja na agenda. Neste caso, não são só preferências que influenciam as decisões, mas diversos outros mecanismos de negociação que são úteis para construir maiorias. Parece claro que, na ausência desses incentivos, quando as decisões baseiam-se só nas preferências, aprovar uma proposta de reforma política parece altamente improvável, mesmo propostas mais modestas que objetivam ajustes no atual sistema.

Referências:

Rennó, Lucio. "Reforma Política: Consensos necessários e improváveis". In: A Democracia Brasileira: Balanço e perspectivas para o século 21. Belo Horizonte : Editora da UFMG, 2007.

Soares, Gláucio; Rennó, Lucio. "Projetos de Reforma Política na Câmara dos Deputados". In: Soares, Gláucio and Renno, Lucio (eds.), *Reforma Política: Lições da História Recente*. Rio de Janeiro, Editora da FGV, 2006.

* *Professor Adjunto do Centro de Pesquisa e Pós Graduação sobre as Américas da Universidade de Brasília. PhD em Ciência Política pela University of Pittsburgh. Bolsista de Pesquisa do CNPq.*

Opinião parlamentar sobre a reforma política

Marcus Ianoni*

O objetivo deste texto é abordar a mais recente pesquisa de sondagem de opinião dos parlamentares do Congresso Nacional sobre mudanças institucionais vinculadas ao que se convencionou chamar de reforma política. Tal sondagem de opinião foi formulada conjuntamente pelo Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar (DIAP) e o Instituto Nacional de Estudos Socioeconômicos (INESC), tendo sido executada em parceria com a Strategos – Empresa Jr. de Consultoria Política. A metodologia utilizada para a coleta de dados dessa sondagem de opinião baseou-se na formulação e aplicação de um questionário a 150 parlamentares, distribuídos segundo seu partido, casa parlamentar, estado e gênero. Esses 150 parlamentares foram selecionados a partir de duas fontes: 1) a publicação "Os Cabeças do Congresso" (Edição 2008), que define os 100 congressistas considerados mais influentes e os 50 considerados em ascensão; 2) 70 nomes fornecidos pelo DIAP, que compuseram um banco de parlamentares que poderiam ser entrevistados para corrigir a proporção da primeira fonte mencionada ou para substituírem nomes que, eventualmente, se recusassem a participar da sondagem. Os questionários foram respondidos pelos parlamentares na presença dos entrevistadores, para evitar que terceiros respondessem a consulta demandada.

A formulação das perguntas, que foram 16 (Quadro II), baseou-se nos temas centrais da reforma política debatidos na esfera pública, vários deles presentes no bloco de propostas de mudanças legais, pertinentes a essa matéria, encaminhado pelo Executivo ao Congresso Nacional no início desse ano (Quadro I).[1]

Quadro I - Conteúdo da Iniciativa Legislativa do Executivo para a Reforma[2]

Norma Legal	Conteúdo
PL 4639/09	Lista fechada
PL 4633/09	Maior coerção à compra de votos
PL 4635/09	Fidelidade partidária
PL 4634/09	Financiamento público exclusivo das campanhas eleitorais
PL 446/09	Regras de inelegibilidade
PL 4637/09	Extinção das coligações proporcionais
PEC 322/09	Cláusula de barreira

Fonte: Câmara dos Deputados (PL = Projeto de Lei; PEC = Proposta de Emenda à Constituição)

Quadro II – Temas das 16 perguntas do questionário da SOP DIAP-INESC

Nº da Pergunta	Conteúdo
1.	Regras de transição
2.	Sistema eleitoral
3.	Inelegibilidade
4.	Voto distrital
5.	Coligações
6.	Alternativas ao fim das coligações proporcionais
7.	Financiamento de campanhas eleitorais
8.	Fidelidade partidária
9.	"Janela partidária" (fidelidade partidária)
10.	Duração dos mandatos
11.	Reeleição
12.	Democracia direta
13.	Cláusula de barreira
14.	Representação dos Indígenas na eleição proporcional
15.	Representação parlamentar dos negros no Congresso Nacional
16.	Lista fechada e cotas de gênero

Obs.: SOP = Sondagem de Opinião Parlamentar

[1] Dados mais completos sobre os procedimentos metodológicos podem ser encontrados no documento "Sondagem de opinião parlamentar: reforma política - abril a maio de 2009", elaborado por DIAP e INESC.

[2] Na tramitação da proposta que enviou ao Congresso Nacional, o Executivo priorizou a lista fechada, o financiamento público exclusivo das campanhas eleitorais e a fidelidade partidária.

Essas 16 perguntas podem ser agrupadas em quatro blocos temáticos (Quadro III):

Quadro III – Blocos Temáticos da SOP DIAP-INESC

Bloco Temático	Nº de perguntas
1. Regras eleitorais: sistema eleitoral, coligações, duração de mandatos, inelegibilidade, financiamento de campanhas , políticas de cotas	11
2. Regras partidárias: fidelidade partidária e cláusula de barreira	3
3. Regras de transição	1
4. Democracia direta	1

Elaboração do autor

O Quadro III já elucida duas características importantes da agenda da reforma política: 1) ampla predominância de temas associados ao sistema representativo clássico; 2) hegemonia temática das regras eleitorais, seguida pelas regras partidárias. O Quadro II revela que três perguntas, entre as 11 relacionadas ao sistema de representação política, referiram-se a políticas de cotas (indígenas, negros e gênero). Esses temas, embora introduzidos no questionário, não foram contemplados no projeto do Executivo (ver Quadro I). A SOP DIAP-INESC não coletou dados sobre o projeto de lei do Executivo que busca estabelecer maior rigor normativo contra a captação ilícita de votos, certamente porque opiniões contrárias a essa iniciativa legislativa jamais seriam coletadas nessas entrevistas. A análise dos dados feita a seguir tomará como roteiro os quatro blocos temáticos definidos no Quadro III.

I. REGRAS ELEITORAIS

As regras eleitorais que foram objeto de sondagem parlamentar abrangem o sistema eleitoral, as coligações proporcionais, a duração dos mandatos, os critérios de inelegibilidade, o financiamento de campanhas e as políticas de cotas.

1. Sistema Eleitoral

No sistema eleitoral situa-se a principal fonte de divergência sobre as mudanças institucionais da reforma política. Mais especificamente, essa

divergência está no âmbito do sistema proporcional, que é o sistema em vigor no Brasil, sobre se ele deve ser mantido na sua atual modalidade de lista aberta ou alterado para a lista fechada. A pergunta "que sistema eleitoral é melhor para a eleição proporcional no Brasil?" – à qual eram dadas, como opções de resposta, as alternativas *"a) a atual lista aberta; b) a lista fechada; c) lista flexível; d) outras"* – obteve o seguinte resultado:

Quadro IV- Melhor sistema proporcional[3]

	Senado	Câmara	Total Geral
Lista aberta	50%	31,7%	35,3%
Lista fechada	13,3%	28,3%	25,3%
Lista flexível	26,7%	30,8%	30,0%
Outra alternativa. Qual?	10,0%	9,2%	9,3%
Total	100,0%	100,0%	100,0%

Por sua vez, a pergunta "qual seria o melhor sistema de voto distrital", ofertando as opções de resposta "a) distrital misto; b) distrital puro; c) sou contra o voto distrital; d) outra alternativa" coletou o que se segue:

Quadro V – Melhor voto distrital

	Senado	Câmara	Total Geral
Distrital misto	53,3%	44,2%	46,0%
Distrital Puro	23,3%	18,3%	19,3%
Sou contra o voto distrital	20,0%	30,8%	28,7%
Outra alternativa. Qual?	3,3%	5,0%	4,7%
Total	100,0%	100,0%	100,0%

A comparação entre os Quadros IV e V evidencia um problema metodológico: enquanto na pergunta sobre o sistema proporcional o entrevistado não tem a opção de escolher uma alternativa do tipo "sou contra o sistema proporcional", alternativa análoga é dada aos parlamentares quando sondados sobre o melhor voto distrital (veja a terceira opção de resposta no Quadro V). Assim, o Quadro V indica 28,7% de rejeição dos congressistas ao sistema majoritário (aqui conhecido como voto distrital), não se dispondo desse mesmo dado para o sistema proporcional.

[3] As três primeiras alternativas das primeiras colunas dos quadros desse trabalho contêm, por razões de espaço e objetividades, uma formulação sintética da formulação original apresentada aos parlamentares.

O Quadro IV mostra que, tomando-se as alternativas isoladamente, a preferida da maioria dos parlamentares da amostra é a manutenção da lista aberta, sobretudo entre os senadores, embora eles próprios sejam eleitos pelo voto majoritário. No entanto, somando as preferências pelas listas fechada e flexível (esta última registra o segundo lugar na preferência), elas totalizam 55,3%. Considerando ser a lista flexível (adotada, por exemplo, na Áustria e na Holanda) uma variante que combina voto preferencial e não-preferencial, com a diferença em relação à lista fechada que o eleitor tem direito a modificar a ordem dos nomes apresentados na lista definida em convenção partidária, observa-se, assim, um espaço político relativamente amplo de aceitabilidade de alguma modalidade de lista pré-ordenada pelos partidos. Esses dados confirmam tendências de crescimento da aceitabilidade da lista fechada verificadas na última tentativa de sua aprovação na Câmara dos Deputados. Para citar um exemplo importante, o PSDB, que possui a terceira maior bancada dessa casa, aderiu majoritariamente à lista fechada na tramitação do tema ocorrida em 2009, enquanto na votação realizada em 2007 posicionara-se contra. O autor desse texto já alertara, em 2007, o seguinte, ao examinar o sistema eleitoral brasileiro: "a alternativa da *lista flexível* é também muito interessante, por ser uma medida cuja adoção levaria em conta nossa longa tradição de voto preferencial, ao mesmo tempo em que avançaria no sentido da lista partidária ordenada. Ou seja, a lista flexível conciliaria o direito do eleitor de continuar a escolher seu representante preferido, entre aqueles presentes na lista, com o fortalecimento da dinâmica partidária interna através da introdução do processo de escolha da lista pré-ordenada".[4]

2. Coligações Proporcionais

Um tema que tem sido menos polêmico, e a SOP o confirmou, é o do fim das coligações em eleições proporcionais, preferido por 51,3%, enquanto 33,3% optam por mantê-lo. Mais polêmico, no entanto, é o dispositivo a ser ou não implementado em caso de aprovação do fim das coligações proporcionais. Nesse tocante, 42,7% escolheram a alternativa de constituição da federação de partidos; 38,7% avaliam que, se o partido não alcançar o quociente eleitoral,

[4] Consultar, de Marcus Ianoni, "Sistema Eleitoral", em revista Teoria & Debate, nº 70, 2007, Fundação Perseu Abramo.

ele deve ficar fora da disputa; 10,7% facultam aos que não atingirem o quociente eleitoral o direito de disputar as vagas provenientes das sobras de votos; e, por fim, 4,0% optaram por outra alternativa (não especificada no relatório).

3. Duração dos Mandatos e Reeleição

Quanto à duração dos mandatos eletivos proporcionais e majoritários, incluindo a regra atual de reeleição indefinida para cargos legislativos e de uma reeleição para cargos executivos, os resultados foram os seguintes (Quadro VI):

Quadro VI – Duração dos Mandatos

	Senado	Câmara	Total Geral
Manutenção das regras atuais para todos os cargos	40,0%	30,0%	32,0%
Ampliação de 4 para 5 anos dos mandatos executivos, com direito à reeleição	3,3%	8,3%	7,3%
Aumento para 5 anos apenas para o mandato presidencial, mas sem reeleição	20,0%	24,2%	23,3%
Outra alternativa. Qual?	33,3%	35,8%	35,3%
Total	100,0%	100,0%	100,0%

A manutenção das regras atuais, para cargos Executivos e Legislativos, quanto à duração dos mandatos e aos dispositivos de reeleição, foi a mais escolhida opção explicitamente formulada, com 32,0%. Observe-se, no entanto, que a opção "Outra alternativa. Qual?", que abre para um leque de respostas não direcionadas, foi, na verdade, a preferida, com 35,3%. Ao que tudo indica, a duração dos mandatos, como outras da reforma política, é matéria que estimula as idiossincrasias políticas, o caldo de cultura das preferências individuais.

No que diz respeito especificamente à reeleição, sem incluir a duração dos mandatos, veja-se o resultado (Quadro VII):

Quadro VII – Reeleição

	Senado	Câmara	Total Geral
Manutenção das regras atuais para todos os cargos	6,7%	10,8%	10,0%
Proibição de reeleição apenas para o Executivo	53,3%	50,8%	51,3%
Manutenção das regras atuais, mas com afastamento ou renúncia do titular do Executivo seis meses antes do pleito	30,0%	25,0%	26,0%
Outra alternativa. Qual?	10,0%	10,0%	10,0%
Total	100,0%	100,0%	100,0%

Note-se que a alternativa que agrega a maioria absoluta das opiniões é a "proibição de reeleição apenas para o Executivo", com 51,3% das preferências. Veja-se a disparidade: por um lado, proibição de uma reeleição para os cargos executivos; por outro, reeleições indefinidas para os cargos legislativos. Ou seja, trata-se de um tipo de posicionamento que, visto criticamente, na perspectiva, por exemplo, do eleitorado descontente com o Legislativo Federal, pode ser associado à velha ideia da legislação em causa própria, entre outras interpretações negativas possíveis. Por outro lado, há países nos quais é vedada a reeleição seguida, ou seja, não alternada, para cargos legislativos (caso do México). Nesse sentido, há propostas de emenda constitucional, no Congresso Nacional, delimitando uma só reeleição para os cargos parlamentares.

4. Critérios de Inelegibilidade

A questão referente à inelegibilidade mostra também a existência de tendências opostas entre as preferências parlamentares e as preferências da opinião pública. A respeito disso, 50,7% dos entrevistados (maioria absoluta) defendem a manutenção das regras atuais de inelegibilidade (só em casos de condenação em última instância pela Justiça ou com trânsito em julgado); 32,0% defendem a inelegibilidade em caso de condenação judicial em segunda instância; e 11,3% querem a inelegibilidade para condenados judicialmente em primeira instância. Note-se que a soma das duas opções menos votadas, mas ambas favoráveis a maior rigor nas regras de inelegibilidade, é de 43,3%. Este dado indica fortalecimento das tendências da opinião pública, sobre essa matéria, no âmbito do Congresso Nacional.

5. Financiamento de Campanhas

A pergunta sobre financiamento de campanhas eleitorais forneceu um resultado amplamente favorável ao financiamento público exclusivo, que somou 58,7% das preferências, seguido por 19,3% que defendem um sistema misto (limitado, na esfera privada, a pessoas físicas e a um valor máximo de contribuição), enquanto 15,3% preferem manter as regras atuais e 6,7% têm outras propostas. A convergência em relação

ao financiamento público exclusivo das campanhas eleitorais vem crescendo bastante, tendo superado em margem expressiva, nessa sondagem, a maioria absoluta. Note-se que, também neste caso, o PSDB, que votou contra o financiamento público exclusivo em 2007, apoiou essa proposta de mudança político-institucional na tramitação da reforma política ocorrida em 2009.

6. Políticas de Ação Afirmativa

Com relação às políticas de ação afirmativa para índios, negros e gênero, os resultados são claramente desfavoráveis aos seus defensores. A manutenção das atuais regras de representação alcançou, para índios, 75,3%; para negros, 70%; e para gênero, 51,3%. Uma hipótese explicativa para a menor rejeição à política de cotas de gênero, relativamente a índios e negros, estaria, entre outros pressupostos, no fato de que, desde a Lei 9100/95, que regulamentou as eleições municipais de 1996, os partidos e as coligações foram obrigados a reservar determinadas vagas para a candidatura de mulheres. Ou seja, no caso das cotas de gênero, o acúmulo de forças, por assim dizer, é maior. Cabe especificar que a pergunta sobre as cotas de gênero foi formulada pressupondo-se a aprovação da lista fechada, para coletar as opiniões dos parlamentares sobre as vagas reservadas pelos partidos às mulheres nesse tipo de sistema proporcional.

II. REGRAS PARTIDÁRIAS

A SOP feita pelo DIAP e pelo INESC verificou a opinião dos congressistas sobre duas regras pertinentes ao funcionamento dos partidos: 1) fidelidade partidária; e 2) cláusula de barreira.

1. Fidelidade Partidária

Para os que avaliam ser necessário que o Congresso Nacional defina com mais clareza e rigor as regras de fidelidade partidária, os resultados da sondagem parlamentar parecem ser muito satisfatórios, conforme mostra o Quadro VIII.

Quadro VIII – Fidelidade Partidária

	Senado	Câmara	Total Geral
Deve ser ampla. A perda de mandato ocorre se o parlamentar mudar de partido ou desobedecer às diretrizes partidárias	53,3%	39,2%	42,0%
Deve ser relativa. Deve haver liberdade para divergências pontuais. A perda de mandato ocorre se o parlamentar mudar de legenda sem motivo relevante	46,7%	45,8%	46,0%
O mandato deve pertencer ao parlamentar, que poderá mudar livremente de partido	0,0%	5%	4,0%
Outra alternativa. Qual?	0,0%	9,2%	7,3%
Total	100,0%	100,0%	100,0%

Acabei de afirmar que tais resultados parecem ser muito satisfatórios para a perspectiva de maior rigor na fidelidade partidária. No entanto, partindo-se da hipótese de que os que preferiram a alternativa dois (fidelidade relativa) não são contra a fidelidade partidária, mas sim consideram importante regulamentar situações excepcionais, é possível ser mais categórico e afirmar que os resultados foram bastante satisfatórios para essa proposta de mudança político-institucional.

No sentido da regulamentação de situações excepcionais de fidelidade partidária, foi formulada uma pergunta sobre a "janela partidária", mecanismo temporal que propicia um prazo de mudança de partido 13 meses antes da próxima eleição. Assim, 54% dos consultados foram a favor da janela partidária e 44,7% foram contra, revelando que, embora haja uma maioria absoluta contra a introdução desse mecanismo, trata-se de matéria que divide opiniões.

2. Cláusula de Barreira

Em relação à instituição da cláusula de barreira ou desempenho, 51,3% preferem que ela seja implementada; 24,0% são favoráveis, desde que ela não implique o impedimento do exercício do mandato pelo candidato eleito e 17,3% são contra. Ou seja, a tendência majoritária é pela aprovação de regras mais rigorosas de desempenho eleitoral dos partidos para que seus candidatos possam ser eleitos (conforme a PEC 322/09, encaminhada ao Congresso pelo Executivo) e também para que tenham acesso a determinados recursos institucionais de poder,

como fundo partidário e funcionamento parlamentar, conforme propõem outros projetos em tramitação.

III. REGRAS DE TRANSIÇÃO

As regras de transição dizem respeito ao início da vigência das mudanças aprovadas nas instituições políticas. A maioria dos entrevistados (53,3%) optou para que as mudanças nas legislações eleitoral e partidária vigorassem imediatamente, a partir das eleições de 2010; 18,% preferiram um período de transição, de modo que as alterações vigorem em 2012 e 12,7% optaram por 2014.

IV. DEMOCRACIA DIRETA

Finalmente, a sondagem de opinião sobre os mecanismos de democracia direta (referendo, plebiscito e iniciativa popular) indicou que 54,7% defendem a manutenção da regulamentação existente (Lei nº 9709/98); 36,0% são favoráveis a uma nova regulamentação desses dispositivos, tanto para que a própria população possa convocar referendos e plebiscitos como para que seja facilitada a apresentação de projetos de lei de iniciativa popular; e 7,3% defendem a ampliação dos mecanismos de democracia direta, para além dos já existentes. Embora tais resultados mostrem que a maioria absoluta está satisfeita com as normas existentes sobre democracia direta, 43,3% (soma dos que preferiram a segunda e a terceira alternativas) desejam ampliá-las, de modo que a opinião parlamentar sobre este tema, embora possua um posicionamento majoritário, está significativamente dividida.

CONCLUSÃO

A reforma política tem estado na agenda pública desde o governo Sarney, que deu início à remoção do chamado entulho autoritário. Em alguns momentos a reforma emerge com mais força; em outros, ela permanece em estado latente. A recente iniciativa legislativa do Poder Executivo sobre a reforma política representa, por si só, uma novidade importante e um alento à discussão congressual e pública desse temário. As pesquisas da ciência política sobre as relações entre Executivo e Legislativo mostram

que, em regra, é alta a chance de aprovação, pelo Congresso Nacional, de iniciativas legais oriundas do Executivo. Ademais, a apresentação dos projetos do Executivo foi precedida por consultas e debates com organizações representativas da sociedade civil. O relatório final da SOP feita pelo DIAP e pelo INESC afirma: *"O recente envio da proposta do Poder Executivo de reforma política trouxe força e fôlego para o debate do tema no Brasil, mobilizando diversos atores políticos do país a participar da discussão e da maneira como esta reforma pode ser implementada no país"*.

Embora a recente tramitação da reforma política no Congresso Nacional não tenha efetivamente, até o momento, aprovado as mudanças postas no debate, alguns avanços foram obtidos, e alguns deles estão refletidos nos resultados coletados pela SOP, que podem ser assim sintetizados:

Regras Eleitorais e Sistema eleitoral

- As regras eleitorais constituem a principal matéria da reforma política.
- A introdução da lista fechada é o principal ponto polêmico no atual debate da reforma política.
- Isoladamente, a lista aberta foi a alternativa mais escolhida, mas a soma das preferências pelas listas flexível e fechada alcança 55,3% das opiniões e expressa um avanço da introdução do mecanismo de lista pré-ordenada, mesmo que eventualmente combinado com a possibilidade de que o eleitor altere a ordem dos nomes estabelecida pela convenção partidária.
- O PSDB, que em 2007, votou contra a lista fechada, posicionou-se, recentemente, por intermédio de sua liderança na Câmara dos Deputados, a favor dela. A maior resistência a ela advém de partidos pequenos e médios (esses dois elementos de avaliação não provêm da SOP).
- A SOP não forneceu aos entrevistados a opção de posicionamento contrário ao sistema proporcional, enquanto concedeu essa alternativa na pergunta referente ao sistema majoritário (voto distrital)

Coligações proporcionais

- 51,3% defendem sua proibição e 33,3% preferem que ela continue a ser permitida.
- Extinta a norma atual, 42,7% propõem a federação de partidos e 38,7% avaliam que o partido que não alcançar o quociente eleitoral deve ficar fora da disputa.

Duração dos Mandatos e Reeleição

- Uma maioria simples (32,0%) defende a manutenção das regras atuais para duração dos mandatos (incluída a reeleição). A opção mais assinalada foi a "Outra alternativa. Qual?", com 35,3%, evidenciando que, nesta matéria, as idiossincrasias individuais dos parlamentares tende a se tornar saliente.
- Sobre a reeleição, especificamente, a maioria absoluta prefere que ela seja abolida para os cargos executivos, mas mantida para os cargos legislativos.

Inelegibilidade

- Enquanto tendências da opinião pública e da sociedade civil organizada vão no sentido de maior rigor nas regras de inelegibilidade, 50,7% dos parlamentares entrevistados defendem a manutenção das regras atuais.

Financiamento de Campanhas

- 58,7% dos entrevistados são favoráveis ao financiamento público exclusivo de campanha
- O consenso em torno dessa matéria tem aumentado. Em 2007, O PSDB posicionou-se contra esse dispositivo, mas agora o apoia (dados extra-SOP).

Políticas de Ação Afirmativa

- Os resultados são desfavoráveis para as políticas de cotas para índios, negros e gênero.

- No caso das cotas de gênero, essa tendência desfavorável é um pouco menor, provavelmente por já contar com maior acúmulo de conquistas nas regras institucionais do sistema representativo.

Fidelidade Partidária

- Os resultados apontam amplo terreno político no sentido da introdução de normas mais rígidas de fidelidade partidária.

- A aprovação de uma "janela partidária", embora conte com maioria absoluta de preferências, divide opiniões, pois quase 45% são contrários a este dispositivo.

Cláusula de Barreira

- A tendência majoritária é pela introdução de regras mais rigorosas de desempenho eleitoral dos partidos para que seus candidatos possam ser considerados eleitos.

Regras de Transição

- A maioria absoluta prefere que as novas regras de reforma política, em caso de aprovação, passem a valer para as eleições imediatamente seguintes.

Democracia Direta

- O tema da democracia direta é secundário no processo político-institucional da reforma política.

- 54,7% defendem a manutenção da regulamentação existente sobre os mecanismos de democracia direta. Mas 43,3% querem a ampliação desses mecanismos.

---

* ***Marcus Ianoni*** *é professor do Departamento de Ciência Política da UFF.*

Que poder, de quem e para quem?

Natalia Mori e Patrícia Rangel*

I. Introdução

Em maio de 2009, o Instituto Nacional de Estudos Socioeconômicos (INESC) lançou uma pesquisa intitulada "Parlamentares opinam sobre a reforma política". Trata-se de uma sondagem de opinião, realizada com 150 deputados e senadores, proporcionalmente à composição partidária, de sexo e regional do Congresso. O questionário, composto por 16 perguntas de múltipla escolha, tratava de temas como vigência da reforma, lista pré-ordenada, financiamento público de campanha, voto distrital, fidelidade partidária, coligações, duração de mandatos, ações afirmativas para a população negra, indígena e para as mulheres, entre outros pontos polêmicos. Os resultados apontam com propriedade as opiniões do Parlamento sobre as chances de uma reforma política ter sucesso ou não nesta legislatura.

Entre as possíveis leituras para os resultados da pesquisa estão a preferência pelo sistema de lista aberta e pela lista pré-ordenada, com a possibilidade de alteração na lista; o apoio ao financiamento exclusivamente público das campanhas e à proibição da reeleição para o executivo; a contrariedade à ampliação dos mecanismos de democracia direta e a ações afirmativas para os povos indígenas, para a população negra e para as mulheres, apesar de sua sub-representação nos espaços de poder.

Entre as questões apresentadas aos parlamentares, algumas são

especialmente importantes para a coletividade feminina. Preocupado com a sub-representação feminina na política, o movimento feminista tem levantado a bandeira da lista fechada com alternância de sexo, do financiamento público exclusivo de campanha eleitoral, de mais ações afirmativas para mulheres e mudanças gerais no sistema eleitoral e partidário, para que tenhamos, de fato, um sistema político democrático e participativo. Por isso, é necessário conhecer a opinião do Congresso sobre essas propostas e mensurar a possibilidade de instituir mudanças estruturais no sistema político e eleitoral brasileiro.

Para se ter uma ideia do problema da baixa representação de mulheres na política institucional, o Brasil elegeu, em 2006, apenas 45 deputadas federais (8,7% do total) e 123 deputadas estaduais (11,6%), ao passo que, em 2008, somente 6.508 mulheres se tornaram vereadoras (12,5%). Daí a necessidade de ações afirmativas para equalizar o acesso à política institucional, levando-se em conta a perspectiva social e as trajetórias diferenciadas. A sub-representação feminina é amplamente conhecida e tem sido apontada como sintoma de déficit democrático nos países onde ela é uma realidade.

Apesar disso, no âmbito institucional, a exclusão política é tomada como um não problema, ou pior, como algo que não deve ser alterado. Por isso, as conquistas que ocorreram no plano da política institucional estão presas a uma igualdade formal e demonstraram sua insuficiência. Quando olhamos para a opinião do outro lado, ou seja, para os representantes, não para os representados, isso fica muito claro. Foi o que a pesquisa apontou. Somente uma minoria (14,7%) defende ações afirmativas para as mulheres (mais especificamente, a alternância de uma mulher e um homem em lista fechada).

O movimento feminista e suas organizações, como o Centro Feminista de Estudos e Assessoria (CFEMEA), militam por mudanças estruturais, acreditando que nenhuma reforma política que não contemple a coletividade feminina conseguirá transformar as relações de poder profundamente. As propostas do movimento feminista foram reunidas em publicações como "Ponto de vista da reforma feminista sobre reforma política"[1] e "Alerta feminista dos movimentos de mulheres que assinam a

[1] Disponível em: <http://www.cfemea.org.br/publicacoes/publicacoes_detalhes.asp?IDLivro=26>.
[2] Disponível em: <http://www.articulacaodemulheres.org.br/amb/adm/uploads/anexos/Alerta_Feminista_NOV_08.pdf>.

Plataforma dos Movimentos Sociais pela Reforma do Sistema Político".[2] É com base nelas que será feita a análise a seguir, explorando os resultados da sondagem do INESC com uma lente de gênero e apoiada nas análises feministas que almejam a transformação social e a democratização na política e na vida.

II. A exclusão das mulheres dos espaços de poder e os sistemas eleitorais

Desde 1824, quando a Constituição do Império delegou o Poder Legislativo a uma Assembleia Geral bicameral e determinou que os senadores fossem vitalícios, o Parlamento nunca representou a diversidade da sociedade. Naquela época, o cargo exigia idade mínima de 40 anos e uma renda mínima de 800 mil réis por ano. Mesmo com a obrigatoriedade extinta, não podemos dizer que o perfil mudou radicalmente. Os 150 parlamentares sondados pela pesquisa do INESC (escolhidos entre 513 deputados e 81 senadores) são majoritariamente homens. Para a pesquisa, o INESC contou com a metodologia de escolha de seus congressistas buscando replicar as proporções de partido, estado e sexo presentes no Congresso Nacional. As tabelas que seguem foram apresentadas pelo relatório final da sondagem:

Gênero				
Senado Federal				
	Real		*Realizada*	
Feminino	11	14%	3	10%
Masculino	70	86%	27	90%
Total	81	100%	30	100%
Câmara dos Deputados				
	Real		*Realizada*	
Feminino	45	8,8%	111	7,5%
Masculino	468	91,2%	9	92,5%
Total	513	100,0%	120	100,0%

Além das mulheres (cuja sub-representação foi apontada por essas tabelas), podemos afirmar que a população negra, os indígenas e os não-proprietários também são minoria absoluta no Congresso. Lamentavelmente, não há dados oficiais sobre a participação de representantes da população negra de ambos os sexos no Parlamento, mas

dados divulgados no Relatório Anual das Desigualdades Raciais no Brasil 2007-2008 (UFRJ) apontam que há somente 10 deputados negros (1,9%) e uma deputada negra (0,1%) na Câmara dos Deputados. A perduração desta situação é inaceitável do ponto de vista dos princípios democráticos e de justiça de gênero e de raça/etnia.

Tal sub-representação feminina não é novidade ou exclusividade da atual legislatura. Na verdade, pouca coisa mudou em relação à proporção de sexo entre os parlamentares desde o fim do regime militar no Brasil (1964-1985). As primeiras eleições pós-ditadura ocorreram em 1986, quando a porcentagem de deputadas federais eleitas foi de 5,3%. Vinte anos depois, o índice se alterou muito pouco: nas eleições de 2006, foram eleitas somente 45 deputadas federais (8,7%). Os dados seguem na próxima tabela.

Mulheres eleitas para a Câmara dos Deputados (Brasil, 1982-2006)

Eleição	*Deputadas eleitas*	*Deputados eleitos*	*Total*	*Mulheres (%)*
1982	8	471	479	1,7%
1986	26	460	485	5,4%
1990	30	473	503	6%
1994	32	481	513	6,2%
1998	29	484	513	5,6%
2002	42	471	513	8,2%
2006	45	468	513	8,8%

Fonte: *Elaboração própria com dados de Marx* et al.[3] *para o período 1984-2002 e dados do banco do TSE para 2006.*

A baixa representação das mulheres no Congresso pode ser explicada pelo sistema eleitoral, ou seja, pelo conjunto de regras utilizadas para definir como o eleitor pode realizar suas escolhas em uma eleição, assim como pela forma de contar os votos e traduzi-los em cadeiras de uma assembleia legislativa. As características do *sistema eleitoral*, embora não sejam decisivas, influenciam as chances de elegibilidade das candidatas.

Desde o final da ditadura de Getulio Vargas (1945), o Brasil utiliza o sistema de representação proporcional com lista aberta ou voto preferencial para as eleições dos deputados. Para Clara Araújo,[4] não é incorreto afirmar

[3] MARX, J.; BORNER, J. & CAMINOTTI, M. (2007). *Las legisladoras*: cupos de género y política en Argentina y Brasil. Buenos Aires: Siglo XXI, Editora Iberoamericana.

[4] ARAÚJO, C. (2008). "Mujeres y elecciones legislativas en Brasil: las cuotas y su (in)eficácia. In: ARCHENTI, N. & TULA, M. I. (eds.). *Mujeres y Política en América Latina.* Sistemas electorales y cuotas de género. Buenos Aires: Heliasta.

que, no caso brasileiro, o sistema de listas abertas e sua interação com outros fatores provavelmente não ajudam as mulheres candidatas. A autora cita três fatores que contribuem para isso. 1) No Brasil, ao contrário de outros países que permitem o voto preferencial duplo (Peru, por exemplo), o eleitor só pode votar em um candidato. 2) Não há fidelidade partidária, o que debilita as organizações políticas e individualiza a competição eleitoral. 3) A ausência de um financiamento público substantivo para as campanhas, combinada com altas dimensões geográfico-populacionais, torna a busca por recursos financeiros e humanos e por redes de apoio dramaticamente decisiva para o resultado da disputa eleitoral.

No Brasil, a legislação de cotas para mulheres foi adotada em 1995 e aperfeiçoada em 1997. A Lei nº 9.504/97, por sua vez, não instituiu uma cota mínima *para mulheres*, mas sim um sistema de cotas mínimas e máximas de vagas de candidaturas de cada sexo (percentual mínimo de 30% e máximo de 70% para cada um). Na primeira aplicação deste mecanismo, em 1998, embora as candidaturas femininas à Câmara dos Deputados tenham subido quatro pontos em relação às eleições de 1994, o percentual de eleitas caiu meio ponto: 5,7% (1998) em relação a 6,2% (1994). O fato de haver poucas mulheres parlamentares aponta para deficiências existentes no mecanismo de ação afirmativa e, sobretudo, em sua aplicação.

Em grande medida, a falta de sucesso da legislação se deve às singularidades tanto da norma quanto do sistema eleitoral do país. A adoção de lista aberta e a forte individualização das campanhas políticas contribuem para que as mulheres tenham dificuldades para entrar no jogo eleitoral com possibilidades reais de eleição. Como ressalta Araújo,[5] as cotas só atuam no processo de seleção de candidatos, e os partidos foram autorizados a elevar o número de candidatos. Tal elevação pode ser entendida, segundo Jutta Marx *et al.*,[6] como uma "cláusula de escape", uma vez que um partido pode apresentar uma lista completa de candidatos sem incluir sequer uma mulher.

Outra crítica é que não foi desenhado um mecanismo de sanções em caso de descumprimento da norma. A ausência de penalidades acaba tornando inúteis as estratégias voltadas para monitorar se as cotas são corretamente aplicadas, dando um efeito de caráter simbólico, não efetivo, à legislação. Desde a implementação da lei, nenhum partido respeitou o

[5] *Idem.*
[6] MARX, J.; BORNER, J. & CAMINOTTI, M. (2007). *Las legisladoras*: cupos de género y política en Argentina y Brasil. Buenos Aires: Siglo XXI, Editora Iberoamericana.

sistema de cotas nas eleições que se sucederam. Tal fato nos leva a concluir que, além de não se empenharem em preencher as vagas reservadas por lei às mulheres nas listas, os partidos não lançam candidatas com chances reais de eleição.

Em relação aos recursos dos candidatos, o caráter individualizado da política eleitoral é provocado pelo sistema de listas abertas e incentiva a competição entre candidatos (inclusive de um mesmo partido ou coalizão), lançando-os numa busca por recursos próprios, sejam eles financeiros, de mídia, de pessoal ou de contatos. Além de uma consequência inerente do tipo de lista, a personalização da política eleitoral ocorre porque os recursos dos quais os partidos dispõem para as campanhas eleitorais são insignificantes perante os custos de uma campanha, como argumentam Marx *et al.* (2007).

Além dos fatores listados até aqui, as mulheres têm como barreira o fato de que muitos homens com carreiras políticas consolidadas conseguem facilmente se reeleger. A possibilidade de reeleição é um fator de conservação da composição de sexo, prejudicando as mulheres que buscam ingressar no Parlamento.

Essas características da lógica eleitoral no Brasil representam uma dificuldade quase que intransponível para candidaturas femininas. Por essas razões, desde a sanção da segunda legislação de cotas para mulheres, discutem-se propostas para complementar e adaptar o sistema de cotas às particularidades da competição brasileira.

A racionalidade e a transparência do recrutamento dos candidatos dependem do estabelecimento de regras claras e da vontade política dos partidos. A seleção de candidatos, feita no "jardim secreto" das decisões de elites partidárias, fica a cargo dos homens, assim como os acordos partidários. Um bom exemplo foi o próprio processo de aprovação da proposta de reforma eleitoral contida no Projeto de Lei nº 5.498/09 na Câmara dos Deputados. A despeito dos esforços da Bancada Feminina e da Comissão Tripartite para Revisão da Lei Eleitoral, as propostas das mulheres não foram aceitas pelos partidos na votação em plenário. Durante a fase de negociação entre as lideranças dos partidos e outros atores interessados na questão, certos líderes se confundiram com o próprio partido. Pondo em prática a figura de linguagem da metonímia – que toma a parte pelo todo –, esses parlamentares parafrasearam Luís XIV ao demonstrar, com algumas ações, que "o partido sou eu". A aprovação da

proposta de reforma eleitoral, resultante de negociações entre os partidos com base no elitismo político, demonstrou a falta de disposição do Congresso para fazer tramitar uma proposta ampla de reforma política e apontou que o sexismo e o racismo ainda parecem organizar e estruturar os lugares de poder na sociedade, enfraquecendo instituições partidárias e representativas.

III. O posicionamento dos parlamentares em relação à plataforma feminista

Há vários projetos de lei tramitando no Congresso que pleiteiam mais participação feminina na política. Porém, pelos dados que veremos a seguir, os legisladores que atualmente ocupam assentos no Parlamento não demonstram disposição para promover a pluralidade entre mulheres e homens.

Em relação às propostas que apareceram na pesquisa do INESC sobre reforma política e elevação direta/indireta da participação das mulheres e de outros grupos minoritários, a maioria (51,3% no geral, 60% no Senado e 49,2% na Câmara) se declarou **contra a reserva de vagas para os sexos**, cabendo à convenção partidária definir a ordem dos nomes na lista, independentemente do sexo. Somente 14,7% dos(as) parlamentares (16,7% no Senado e 14,2% na Câmara) defendem a alternância na lista, com uma participação feminina para cada participação masculina. A mesma proporção (14% no geral, 6,7% no Senado e 16,7% na Câmara) se declara a favor da inclusão do nome de uma mulher na lista após cada grupo de dois homens.

Neste ponto, os dados da pesquisa nos mostram uma questão interessante. Nenhuma diferença existe entre o apoio dos(as) parlamentares no geral entre a lista fechada com alternância de sexo e uma lista fechada com distribuição de 2/1 (ou seja, a cada duas pessoas de um sexo, o terceiro nome deveria ser de uma pessoa do outro sexo). Em ambos os casos, o apoio foi de 14,7%. A grande resistência em relação à inclusão feminina é por conta de qualquer redistribuição de poder: para que mulheres, negros(as) e indígenas tenham acesso aos cargos eletivos, homens brancos terão de abrir mão de suas cadeiras, e eles não desejam fazê-lo em proporção alguma.

O bloco com maior resistência em relação à reserva de vagas para algum dos sexos (61,9%) foi o bloco PSDB/DEM/PPS, e o que apresentou menos resistência foi o bloco PSB/PDT/PCdoB/PMN/PV/PSOL

(29,2%). O maior apoio à alternância na lista veio do bloco PMDB/PT/PP/PR/PTB/PSC/PTC/PTdoB (16,9%), e o menor apoio veio do bloco PSDB/DEM/PPS (11,9%). A defesa da inclusão do nome de uma mulher na lista após cada grupo de dois homens foi maior no bloco PSB/PDT/PCdoB/PMN/PV/PSOL (29,9%) e menor no bloco PSDB/DEM/PPS (11,9%).

Sobre **o tipo de sistema eleitoral**, a maior parte dos parlamentares (35,3% no geral, 50% do Senado e 31,7% da Câmara) prefere o sistema de lista aberta, no qual o(a) eleitor(a) vota diretamente no(a) candidato(a) de sua preferência, impedindo qualquer pré-ordenamento que obrigue a presença de mulheres e grupos sociais excluídos em posições com chances de eleição. O segundo sistema preferido (30% do geral, 26,7% do Senado e 30,8% da Câmara) seria um de lista pré-ordenada que permitisse ao eleitor alterar a lista, votando preferencialmente em um(a) determinado(a) candidato(a) da lista. O menor apoio (25,3% no geral, 13,3% no Senado e 28,3% na Câmara) é para a lista pré-ordenada ou lista fechada e bloqueada, em que o partido define, em convenção, a ordem dos(as) postulantes e o(a) eleitor(a) vota exclusivamente na lista partidária.

O **sistema de financiamento de campanha eleitoral** preferido é o exclusivamente público (58,7% no geral, 53,3% no Senado e 60% na Câmara). Em segundo lugar fica o sistema misto, com recursos públicos e privados, mas apenas de contribuições de pessoas físicas e limitadas a um valor máximo por indivíduo em cada eleição (19,3% no geral, 26,7% no Senado e 17,5% na Câmara). Em último, o sistema atual, com financiamento público (por meio do horário gratuito na TV e no rádio) e privado (por meio de doações de pessoas físicas e jurídicas) (15,3% no geral, 16,7% no Senado e 15% na Câmara).

Já a respeito dos **mecanismos de democracia direta**, que permitem à população tomar parte de assuntos de relevância nacional, a maior parte se opõe à ampliação desses mecanismos: 54,7% dos(as) parlamentares (60% do Senado e 53,3% da Câmara) defendem a manutenção dos mecanismos existentes (referendo, plebiscito e iniciativa popular) com a regulamentação da Lei n° 9.709/98. Por outro lado, 36% dos parlamentares consultados (33,3% do Senado e 36,7% da Câmara) defendem a manutenção dos mecanismos existentes com uma nova regulamentação, que permita a convocação do plebiscito e do referendo pela própria população e proporcione mais facilidades para se apresentar propostas de iniciativa popular. Por fim, somente 7,3% dos(as) parlamentares (6,7% no

Senado e 7,5% na Câmara) defendem a criação de outros mecanismos de democracia direta além dos já existentes.

Em relação à **cláusula de barreira**, a maioria (51,3% no geral, 63,3% no Senado e 48,3% na Câmara) acha que deve ser instituída uma regra em que cada partido tenha de atingir um percentual mínimo de representatividade para que possa ocupar vagas na Câmara dos Deputados. Somente 17,3% dos congressistas (6,7% no Senado e 20% na Câmara) são contra a cláusula de barreira ou de desempenho, afirmando que ela impede que os partidos pequenos possam crescer e se consolidar.

Ações afirmativas para os povos indígenas e para a população negra também não são bem vistas, apesar de sua sub-representação. Somente 16,7% dos(as) parlamentares (10% do Senado e 18,3% da Câmara) acham que os povos indígenas deveriam ter um sistema próprio de eleição, sendo-lhes garantida cota na Câmara e no Senado. Por sua vez, 12% dos congressistas (3,3% no Senado e 14,2% na Câmara) são favoráveis à criação de políticas afirmativas específicas para garantir maior representatividade da população negra no Congresso Nacional. Nesse sentido, 75,3% dos parlamentares (76,7% no Senado e 75% na Câmara) acham que a eleição de indígenas deve continuar como é atualmente, em que os(as) candidatos(as) indígenas concorrem com os demais candidatos não-índios. Já 70% dos congressistas (86,7% no Senado e 65,8% na Câmara) acham que, embora haja baixa representatividade de parlamentares negros(as) no Congresso Nacional, as regras atuais da disputa eleitoral devem ser mantidas.

Cabe ressaltar o percentual de 1,3% de parlamentares (3,3% no Senado e 0,8% na Câmara) que consideram que os povos indígenas não devem ter representação própria no Legislativo brasileiro. Destaca-se também o percentual de 15,3% de congressistas (6,7% no Senado e 17,5% na Câmara) que acham que a população negra está bem representada no Congresso e acreditam que não há necessidade de regra alguma que favoreça tal segmento populacional na disputa. À exceção desta última afirmação, segundo a qual deputados(as) se mostraram mais conservadores(as) do que os(as) senadores(as), podemos observar que as vozes mais tradicionalistas e resistentes a transformações no sistema político e à redistribuição de poder são oriundas da Câmara Alta. Para ilustrar a diferença em termos proporcionais entre parlamentares do Senado e da Câmara dos Deputados, deixamos os percentuais entre parênteses nos parágrafos anteriores. Cabe voltar e oferecer um olhar atencioso a essas diferenças.

Outra diferença bastante marcante nas opiniões dos(as) legisladores(as) pode ser percebida de acordo com o sexo do entrevistado. Os homens tendem a ser mais conservadores do que as mulheres, assim como senadores(as) tendem a oferecer mais resistência do que deputados(as). Não foi o foco da pesquisa em questão, mas outras sondagens apontam que legisladores e legisladoras possuem diferenças relevantes de perfil e de posicionamento político, sobretudo no que se refere a questões polêmicas e de radicalização da democracia nas instituições representativas.

Na pesquisa Como Parlamentares Pensam os Direitos das Mulheres (CFEMEA)[7], que foi realizada com 321 parlamentares de ambas as casas, houve um bloco de perguntas especificamente sobre a participação feminina na política, ao qual legisladoras e legisladores reagiram de forma diversa. A título de ilustração, vejamos alguns dados: 74% das mulheres entrevistadas concordam com punições para o partido que não preencher as cotas de candidaturas femininas, contra 27% dos homens. Em relação à adoção de lista fechada com alternância de sexo, 63% das mulheres e 16% dos homens concordam com a medida. Sobre o fundo partidário, 85% das mulheres entrevistadas concordam com a destinação de parte do fundo para instâncias de mulheres nos partidos, em oposição aos 57% dos homens que o fazem. A destinação de parte do tempo de propaganda política foi apoiada por 89% das mulheres consultadas e 57% dos homens. Por último, 93% das mulheres e 71% dos homens são a favor do financiamento público exclusivo das campanhas eleitorais.

IV. As propostas feministas para mitigar a sub-representação política das mulheres

Observando os problemas apontados em nosso sistema eleitoral, o movimento feminista tem se empenhado em apontar alternativas para combater a sub-representação das mulheres. A maioridade delas foi sistematizada pela publicação "Ponto de vista da reforma feminista sobre reforma política". A interpretação feminista aponta que a sub-representação política é transpassada por um sistema de exclusão que se expressa em diversas formas de marginalização, sobretudo econômica e racial. As mulheres não são excluídas dos espaços de decisão só pelo fato de que são

[7] Versão digital disponível em:
http://www.cfemea.org.br/pdf/colecao20anos_comoparlamentarespensamdireitosmulheres.pdf

mulheres, mas porque são a maioria da população pobre e porque, em grande medida, não são pertencentes ao grupo étnico dominante. Ainda que a desigualdade de gênero, por si só, fosse totalmente suplantada, o perfil dos representantes continuaria branco, urbano, proprietário.

A divisão sexual do trabalho social, combinada ao peso da dupla jornada, possui impacto direto na desmobilização das mulheres comuns em relação à política. Com o acúmulo dos trabalhos remunerado e não remunerado, elas não dispõem de tempo ou incentivo para se envolver em atividades sindicais, partidárias ou comunitárias. Entre os casais brasileiros, quase a totalidade das mulheres executa ou chefia as tarefas domésticas, ao mesmo tempo em que quase a metade das mulheres é também provedora (ainda que auxiliar) e poucos homens participam do trabalho doméstico.[8] Somente essa informação esclarece, ao menos em parte, por que as mulheres ficam fora da política partidária. A falta de uma distribuição igualitária de tarefas domésticas e a ausência de uma cobertura satisfatória de educação pré-escolar contribuem para o afastamento das mulheres da política institucional, que demanda muito tempo e dedicação.

É com base nesse ponto, associado ao fato de que a ausência de recursos materiais é uma barreira importante para o envolvimento das mulheres na política e para sua candidatura, que apresentamos duas propostas do "Ponto de vista da reforma feminista sobre reforma política".

1) Reserva de pelo menos 30% do fundo partidário para as mulheres: Tal medida proporciona recursos financeiros para formação política e incentivo à participação feminina.

2) Financiamento público exclusivo de campanha eleitoral: Atualmente, os partidos recebem recursos públicos e recursos particulares para a realização das campanhas de seus candidatos. Em geral, ganham aqueles que conseguiram reunir mais recursos além do dinheiro público: os mais poderosos, mais ricos e mais influentes. Esse mecanismo beneficia os partidos grandes e poderosos, perpetuando seu poder em detrimento de partidos pequenos, geralmente mais abertos à participação feminina e a outros grupos marginalizados. Se todas as campanhas fossem obrigadas a

[8] Dados relevantes podem ser encontrados no livro do CFEMEA sobre trabalho doméstico intitulado *"Trabalhadoras Domésticas em Luta: Direitos, Igualdade, Reconhecimento"*, disponível em: <http://www.cfemea.org.br/publicacoes/publicacoes_detalhes.asp?IDLivro=38>.

se realizar somente com o financiamento público, seria possível combater a corrupção nos processos eleitorais e a privatização política.

Já foi argumentado aqui que as mulheres não são excluídas do poder institucional só porque são mulheres, mas porque são parcela majoritária da população pobre. **Venturi & Recamán**[9] **demonstram que esse grupo social possui menos recursos financeiros:** 76% das brasileiras vivem em domicílios com renda mensal de até cinco salários mínimos (sendo que 42% vivem com até 2 salários) e somente 8% recebem mais de dez salários. A Lei nº 9.504/97 limita as contribuições de particulares, empresas ou organizações de acordo com seus rendimentos, mas deixa a critério do partido o limite de gastos. Os custos das campanhas no Brasil estão entre os mais altos do mundo. Segundo Teresa Sacchet,[10] o país gasta em média três vezes mais do que os outros países latino-americanos em campanhas para cargos legislativos federais.

Somente a título de ilustração, nas eleições de 2002, os recursos públicos não cobriam nem 10% do total dos gastos das campanhas. É esse tipo de financiamento majoritariamente individual que, interagindo com as especificidades do sistema de lista aberta, implica a competição entre os candidatos de um mesmo partido. Os que possuem menos recursos (entre eles, a maioria das mulheres candidatas) são desfavorecidos na disputa eleitoral. Como as candidaturas que recebem mais apoio financeiro e político geralmente são de homens, estes acabam desenvolvendo mais chances. As candidaturas femininas, ao contrário, ficam para trás e possuem menos chances de se eleger.

No Brasil, as desigualdades de gênero persistem. Embora a mulher tenha se tornado maioria do eleitorado, embora o movimento feminista brasileiro seja um dos mais fortes e bem articulados que conhecemos, o número de candidaturas femininas e o percentual de eleitas não se alteraram substancialmente. A insuficiente presença feminina em cargos políticos se deve, como foi argumentado, às barreiras institucionais do sistema eleitoral, mas também ao conservadorismo patriarcal enraizado na sociedade e, conseqüentemente, nos partidos políticos. Daí a necessidade de implementar outras duas propostas feministas que veremos a seguir.

---

[9] **VENTURI, G. & RECAMÁN, M. (2005).** ***"As mulheres brasileiras no início do século 21",*** disponível em: <www.cfemea.org.br>, acesso em 12/04/2008.

[10] SACCHET, T. (2008). "Political Parties and Gender in Latin America: an Overview about Conditions and Responsiveness". In: GOETZ, A. (ed.), *Gender and Political Governance in the South*. London: Routledge.

3) Punição para os partidos que violam a reserva de vagas de candidaturas para o sexo minoritário e reserva de 30% do tempo de propaganda política para as mulheres: Araújo & Scalon[11] sustentam que, a despeito de haver um processo de mudança nas percepções sobre os gêneros que apontam o desenvolvimento de uma cultura mais igualitária, as práticas sociais ainda são exercidas de forma bastante tradicional. No mesmo sentido, Sorj[12] argumenta que certas desigualdades ainda não são percebidas como injustas e que grande parcela da população brasileira ainda considera que existem atividades distintas para homens e mulheres. Como explicam Miguel & Feitosa,[13] as mulheres parlamentares são vistas como "penetras" em um espaço organizado sob uma ótica masculina que tende a interpretar a necessidade de mecanismos de ação afirmativa como indício da subalternidade.

Por conta da resistência dos partidos em incluir mais mulheres, a última proposta feminista tratada aqui (e, talvez, a mais importante e estrutural) é a seguinte.

4) Lista eleitoral fechada com alternância de sexo: Como vimos, o tipo de lista eleitoral se refere à possibilidade do eleitor de expressar preferência por partidos políticos ou candidatos. A chamada lista fechada não permite que o eleitor modifique a lista original apresentada pelo partido, enquanto a aberta permite que a definição dos nomes dos candidatos para ocupação das cadeiras conquistadas pelo partido fique exclusivamente a cargo do eleitor. Por possuir a vantagem de impedir que se anule o pré-ordenamento de uma lista confeccionada com observância de alternância de sexo, a lista fechada é apontada como mais favorável à aplicação das cotas por sexo.

A seguir, esquematizamos as propostas do *Ponto de vista da reforma feminista sobre reforma política* que apareceram na pesquisa em questão e as comparamos com o grau de aceitação entre os parlamentares.

[11] ARAÚJO, C. & SCALON, C. (2005). *Gênero, Família e Trabalho no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora FGV.
[12] SORJ, B. (2005). "Percepções sobre esferas separadas de gênero". In: *Gênero, família e trabalho no Brasil.* ARAÚJO, C. & SCALON, C. (orgs.). Rio de Janeiro: Editora FGV.
[13] MIGUEL, L. F. & FEITOSA, F. (2008). *Representação política e gênero*: uma análise a partir dos discursos na Câmara dos Deputados. *Paper* apresentado no 6º Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política (ABCP), realizado em Campinas (SP), de 29 de julho a 1º de agosto de 2008.

Demanda	Posição	Senado	Câmara	Geral
Lista fechada de candidatos (as) com alternância de sexos: **P16.** Na hipótese da adoção do sistema de lista fechada, qual das alternativas a seguir o(a) senhor(a) considera mais adequada a respeito das cotas de gênero?	Sou contra a reserva de vagas para os sexos, devendo caber à convenção partidária a definição da ordem dos nomes na lista, independentemente do sexo.	60,0%	49,2%	51,3%
	Defendo a alternância na lista, com uma participação feminina para cada participação masculina.	16,7%	14,2%	14,7%
	Apóio a inclusão do nome de uma mulher na lista após cada grupo de dois homens.	6,7%	16,7%	14,7%
	Outra alternativa. Qual?	10,0%	16,7%	15,3%
	Total	100,0%	100,0%	100,0%
Financiamento público exclusivo de campanhas eleitorais: **P7.** Sobre o financiamento de campanha, qual é a opinião do(a) senhor(a)?	Defendo o sistema atual, com financiamento público por meio do horário gratuito na TV e no rádio e privado por meio de doações de pessoas físicas e jurídicas.	16,7%	15,0%	15,3%
	Defendo o sistema misto, com recursos públicos e privados, mas apenas de contribuições de pessoas físicas e limitadas a um valor máximo por indivíduo em cada eleição.	26,7%	17,5%	19,3%
	Sou a favor do financiamento exclusivamente público.	53,3%	60,0%	58,7%
	Outra alternativa. Qual?	3,3%	7,5%	6,7%
	Total	100,0%	100,0%	100,0%

V. Conclusões: o que os congressistas pensam sobre mulheres em cargos de poder?

Todas as eleições no país apontam que as mulheres são sub-representadas no campo da política institucional, e essa situação não é exclusiva do Brasil. Dados da União Inter-parlamentar (IPU, da sigla em inglês) mostraram que havia somente 18,2% de mulheres legisladoras no mundo no ano de 2008. Um relatório da Organização das Nações Unidas (ONU) apontou que, no atual ritmo, a igualdade de participação entre os gêneros só será concretizada em cem anos. A Conferência Mundial sobre a Mulher, evento patrocinado pela ONU, estabeleceu em 1995 um mínimo de 30% como meta de participação feminina no Legislativo. Os governantes têm adotado cotas por sexo nas candidaturas dos partidos, mas, ainda assim, a meta está longe de ser alcançada. Os índices brasileiros, como já vimos, estão entre os piores do mundo.

Os dados fornecidos pela pesquisa apontam que, em relação à participação política das mulheres, os parlamentares tendem a concordar com medidas de caráter simbólico, mas não com políticas efetivas e de caráter obrigatório. Concluímos que a democracia como um todo sofre de problemas estruturais e que a exclusão de grupos sociais historicamente marginalizados (mulheres, negros, indígenas, pobres, homossexuais e deficientes) está longe de ser superada, o que perpetua um poder institucional que é masculino, branco, cristão e proprietário. A política de ação afirmativa para incrementar a participação feminina na política institucional brasileira se restringe às eleições proporcionais (vereadores, deputados estaduais e federais) e deixa de fora a escolha de cargos majoritários (prefeito, governador, senador e presidente). Por esse motivo, o esforço para vencer a marginalização das mulheres na política partidária precisa ter como principal frente de ação a busca pela superação da resistência dos partidos em apoiar as candidaturas femininas. Para que isso ocorra, é necessário dar um fim deliberado e planejado ao problema por meio de mudanças institucionais.

Por sua vez, mudanças institucionais eficazes só tomarão lugar com uma ampla e profunda reforma do sistema político e eleitoral no Brasil. Também se faz necessário que os impactos da divisão sexual do trabalho sejam combatidos com políticas sociais, para que as mulheres possam se engajar mais.

Uma democracia representativa só o será de fato com a participação ativa dos grupos sociais que foram historicamente excluídos das instâncias de decisão e poder, como a população feminina, negra e indígena. No Brasil, gênero, raça e classe estruturam desigualdades sociais. A isso somam-se preconceitos como o geracional e o das relações homoafetivas. Nosso Parlamento é marcado por uma elite: nossa representação é facilmente caracterizada por um perfil masculino, branco, heterossexual, cristão e proprietário.

Para o feminismo, que busca transformar as injustiças e desigualdades sociais, está claro que a dimensão de poder ainda é uma das barreiras do patriarcado. Impedir o acesso das mulheres a esses lugares é um instrumento do sistema de dominação. Por outro lado, somamos nosso protesto às vozes feministas que clamam por uma visão mais estruturante da transformação do exercício do poder. Não queremos a mera inclusão de mulheres na ordem que está posta, mas sim mais mulheres e novas regras

– regras estas que, como analisamos, nossos parlamentares não estão dispostos a empreender. Mesmo quando dizem estar, suas ações e votações vão no sentido da manutenção da ordem vigente.

Por fim, um novo sistema político precisa ter a capacidade de transformar nossos conceitos de poder e participação. Tende-se a considerar a participação somente nas formas de ação ligadas ao mundo masculino, de classe média alta, da população branca. Por isso, diversas formas de envolvimento das mulheres na política não são reconhecidas. A participação partidária e eleitoral vai desde o ato de votar até as práticas de apoiar candidatos, estar no debate político, contribuir financeiramente com os partidos, candidatar-se a cargos eleitorais, ocupar cargos públicos, etc. É preciso transformar o sistema político para incluir as demandas e necessidades dos setores excluídos, mas quase nunca minoritários em termos demográficos. Para conseguirmos um lugar para a ideia de paridade, é preciso luta para democratizar o poder, é necessário mudá-lo inteira e internamente.

* ***Natalia Mori*** *é socióloga e diretora colegiada do CFEMEA. E-mail: natalia@cfemea.org.br.*
Patrícia Rangel *é cientista política e assessora técnica do CFEMEA. E-mail: patricia@cfemea.org.br.*

A sub-representação das mulheres na política e seus efeitos na sociedade brasileira

Maurício Piragino (Xixo)*

Em 7 de setembro de 1968, em Atlantic City (EUA), enquanto mais uma jovem norte- americana era eleita Miss América, ocorria do lado de fora do teatro um protesto de feministas de todo o país contra o papel das mulheres nas sociedades, descrito como 'burro peitudo feminino'.

A ideia era organizar uma lata de lixo na qual seriam queimados cílios postiços, detergentes, revistas femininas, sapatos de salto alto e sutiãs. A prefeitura não permitiu a fogueira. Embora o evento tenha sido lembrado até hoje como 'a queima dos sutiãs', isto de fato não aconteceu.

Este evento simbólico de libertação das mulheres foi um marco no chamamento pela igualdade de direitos das mulheres. Esta luta histórica ainda não alcançou seu objetivo. Episódios de mulheres com 'três turnos de trabalho', com salários menores do que os dos homens, ainda que ocupem o mesmo cargo, entre tantos outros desequilíbrios de poder, são chocantes ainda hoje.

O direito ao voto universal foi progressivo, pois todo cidadão tem o direito de votar ou ser eleito, independentemente de sexo, raça, religião, língua, profissão, classe social, educação, convicção política ou orientação sexual. Este princípio não é incompatível com a exigência de outros princípios (tais como determinada idade, nacionalidade ou domicílio), sendo alcançado em diversos países entre o fim do século XIX e o final da década de 70 do século XX.

Poucos países admitiram concomitantemente aos homens e às mulheres o direito ao voto com base nas características citadas.

Vejamos a tabela:

Países	Voto masculino	Voto feminino
Alemanha	1869/1871	1919
Canadá	1920	1920
Itália	1912/1918	1946
França	1848	1946
Grã-Bretanha	1918	1928
Japão	1925	1947
Portugal	1911	1974
Suíça	1848/1879	1971
Venezuela	1894	1946
Noruega	1897	1913
Suécia	1921	1921
Grécia	1877	1952
Paraguai	1870	1967
Uruguai	1918	1932
Finlândia	1906	1906
Nova Zelândia	1889	1893
Austrália	1903/1962	1908/1962
Argentina	1912	1949
Brasil	1932	1932
Chile	1925	1949
Equador	1861	1978

Fonte: Dieter Nohlen/Sistemas Electorales y partidos políticos.

Canadá, Suécia, Finlândia e o Brasil admitiram. Surpreendentemente, países como Portugal e Suíça foram os últimos a dar este direito democrático às mulheres. Para nossa visão de estrangeiros, a Suíça parece um paraíso de igualdade. Mas na questão de gênero não era assim. Era uma sociedade muita marcada pela desigualdade. O caso de Portugal já nos é mais familiar

e se justifica facilmente se pensarmos nas décadas do regime autoritário que esteve em vigor por lá até a Revolução dos Cravos. No caso australiano, o voto só se tornou realmente universal em 1962, quando os aborígenes ganharam este direito.

Apesar de em 2009 já termos algumas mulheres nos cargos de presidente e primeiro-ministro, inclusive em países tão próximos, como Chile e Argentina, no Brasil esta realidade se encontra deveras atrasada. Lembremos do impacto que foi em 1988 a eleição para prefeito da maior cidade do Brasil, quando a paraibana Luiza Erundina conquistou o poder na metrópole paulistana.

Em 2008, dos 5.484 eleitos para os executivos municipais, somente 498 são mulheres. Aqui estamos falando dos cargos executivos. Porém, quando observamos os legislativos brasileiros, a situação não melhora em absolutamente nada.

Ainda em 2008, foram eleitas somente cinco mulheres na Câmara Municipal de São Paulo para um total de 55 vereadores. Na média brasileira, as mulheres ocupam 12,51% das câmaras municipais, isto é, foram eleitas 6.491 mulheres, e os homens ficaram com 45.396 cadeiras. Nas assembleias estaduais, temos números percentuais parecidos.

No Congresso Nacional, a situação também se repete. Deputadas eleitas em 2006 são 45 de um total de 513 vagas. Quanto às senadoras eleitas naquele mesmo ano, das 27 vagas eleitas (renovação de 1/3 do Senado), apenas quatro são ocupadas por mulheres. No total, temos hoje 10 senadoras para 81 cadeiras.

A primeira governadora eleita foi no Maranhão, há 15 anos, pertencente ao clã todo-poderoso local. Em 2006, três mulheres se elegeram para os governos estaduais. A primeira mulher a assumir um governo estadual aconteceu em 1986, no estado do Acre, onde Iolanda Fleming sucedeu o mandato do governador Nabor Rocha Jr.

A primeira prefeita eleita no Brasil foi em Lajes, no Rio Grande do Norte, em 1928. A deputada federal pioneira foi em 1933. A primeira a assumir no Senado foi em 1979, após a morte de João Bosco de Lima, senador pelo Amazonas.

Todos estes números apontam para um mesmo fator: as mulheres estão extremamente sub-representadas na política, embora elas representem um contingente maior da população brasileira atual.

A lei eleitoral brasileira exige que 30% das vagas de candidatos que

cada partido pode apresentar nas eleições têm de ser reservadas obrigatoriamente a mulheres candidatas. Caso os partidos não as apresentem, tais vagas ficarão vazias. Muitos partidos apresentam um número inferior e perdem essas vagas.

Segundo a ONU (com dados de março de 2009), o Brasil é o penúltimo colocado na América do Sul em mulheres na política. Aqui elas ocupam cerca de 9% das vagas. Só estamos à frente da Colômbia. Nossos 'hermanos' argentinos são os primeiros colocados: 40% e uma mulher presidente no poder. Dois fatores provocaram esta maior participação na Argentina: o voto em lista fechada e a obrigatoriedade de que, a cada três nomes inseridos na lista de candidatos, um nome seja de uma mulher.

Porcentagem de mulheres no parlamento: os 12 países com maior participação e o Brasil

Países	% de mulheres no parlamento
Ruanda	56,3%
Suécia	47%
Cuba	43,2%
Finlândia	41,5%
Holanda	41,3%
Argentina	40%
Dinamarca	38%
Angola	37,3%
Costa Rica	36,8%
Espanha	36,3%
Noruega	36,1%
Bélgica	35,3%
Brasil	9%

Fonte: Inter-Parliamentary Union (http://www.ipu.org/wmn-e/classif.htm). Situação em 31 de janeiro de 2009 (Single house or lower house).

Muitos incrédulos acreditarão que isso não faz a menor diferença. Será isso verdade mesmo? O que isso interfere efetivamente nas prioridades das políticas públicas brasileiras? Vamos pensar em alguns aspectos da vida comum, com o cuidado para não generalizarmos. Em geral, nas famílias compostas por pai e mãe, é notório o papel mediador das mulheres. Mediação em relação ao bom relacionamento familiar e ao estabelecimento de prioridades. Mulheres lidam melhor com o binômio 'necessidade e desejo'. Inclusive quando temos uma mulher nesta posição sem boa estrutura emocional, as famílias se desestruturam muito. Embora os olhares masculinos machistas reprovem as mulheres na direção de veículos automotores, as estatísticas nos mostram que as mulheres são muito mais responsáveis e prudentes.

Em várias cidades do Brasil existe uma demanda enorme por creche. Este foi o mote de várias campanhas nas últimas eleições municipais. Déficit este que se revela não ainda como prioritário pelos nossos políticos, quando observamos os orçamentos municipais. A saúde, embora o Sistema Único de Saúde (SUS) seja uma política de Estado grandiosa, carece de mais recursos e da estabilização deles. A educação pública de qualidade ainda não está consolidada na maioria dos municípios.

Será coincidência? Baixo número de mulheres na política e ainda estas dificuldades básicas? O leitor deve pensar que coloco este 'x' como o maior problema. É claro que uma representação mais proporcional não resolveria tudo. Longe de imaginar que este é o remédio milagroso para nossas democracias. Mas, sem dúvida, a participação feminina mais forte é um componente político fundamental não só para o Brasil, mas para todo o mundo, para que possamos ter os direitos humanos realmente preservados e respeitados.

Lembrem que a humanidade ainda não experimentou um momento histórico no qual, por todos os continentes, as mulheres estejam à frente das instâncias de poder. Em 1995, em Beijing (China), na IV Conferência Mundial da Mulher, foi proposta a adoção de políticas com ações afirmativas com o propósito de elevar a participação feminina na vida pública, por meio da estratégia de combate à discriminação e de "empoderamento" do sexo feminino. O Brasil praticamente nada fez.

Vivemos numa época que apresenta o risco de nosso autoextermínio pelo consumo insustentável e pela grande fragilização que impomos ao meio ambiente. As mulheres são biologicamente e culturalmente mais

preservacionistas. Será que a natureza irá esperar que a humanidade tenha mais consciência destes nossos equívocos? E as mulheres terão mais voz para podermos alcançar este momento de equilíbrio do nosso planeta? Teremos tempo?

Por esta razão é que os movimentos sociais vêm lutando: para a inserção de 'atalhos' na nossa legislação eleitoral, para a correção desta defasagem, a fim de que possamos cumprir os objetivos pactuados em Beijing.

A busca de uma reforma política ampla vai nesta direção (mais informações em www.reformapolitica.org.br). A tentativa de se instituir o voto em lista fechada, com alternância de gênero, por fim, tem esse objetivo. Se esta reforma é tão complicada e difícil de ser articulada no nosso Congresso Nacional, será que não deveríamos estabelecer uma lei eleitoral que disponha que os eleitos para as cadeiras dos parlamentos, no Brasil, sejam distribuídos com alternância de gênero, independentemente de alterarmos a lista de aberta para fechada? Tal solução se apresenta como uma boa alternativa.

Há quase quarenta e um anos as mulheres chamaram a atenção do mundo para o desequilíbrio existente entre homens e mulheres em todas as culturas da humanidade. Curiosamente, nos últimos dois anos, as eleitas como Miss Brasil são de um estado brasileiro dos mais atrasados em termos de desenvolvimento.

Não é chegada a hora de queimarmos de verdade os sutiãs?

---

* ***Maurício Piragino (Xixo)**, 45 anos, é psicólogo acupunturista, diretor da Escola de Governo de São Paulo, coordenador do Grupo de Trabalho de Democracia Participativa e membro do colegiado do Movimento Nossa São Paulo.*

Reforma política: postura parlamentar x perspectiva popular

Arnaldo Fernandes*

1. Cenário conjuntural sombrio

Vivemos tempos bastante difíceis no que se refere à conjuntura da política institucional no Brasil, tendo em vista que o Congresso Nacional está metido, há tempos, em sucessivas crises que o envolvem tanto em seu funcionamento interno quanto em suas relações externas (com governantes, empresas, etc.).

Notícias de sonegação fiscal, tráfico de influência e atos de corrupção dos mais diversos ocupam as páginas dos jornais diuturnamente, sempre envolvendo figuras que ocupam cargos eletivos, tanto no Executivo quanto no Legislativo.

Na outra ponta do sistema de representação está o povo, convocado a se manifestar perante as urnas de dois em dois anos, sem ter, no mais das vezes, a exata noção do tamanho do poder e da responsabilidade que possui em suas mãos.

Vale observar, entretanto, contrariamente ao que diz um conhecido boato falacioso, que a culpa não pode ser dirigida majoritariamente ao povo, que de fato acaba elegendo muitos(as) políticos(as) desonestos(as), pois na verdade a maioria da população ocupa, isto sim, a posição de vítima nessa história sinistra. Primeiro porque a maioria da população tem, quando muito, acesso a uma precária formação educacional,

insuficiente para possibilitar aos educandos a construção de um raciocínio crítico capaz de discernir os diversos interesses de classe que estão em disputa no cenário do jogo político-institucional.

Além disso, as posturas realmente verdadeiras são de difícil constatação, pois os partidos em geral sequer respeitam seus próprios estatutos e se lançam na construção de alianças de ocasião, sem qualquer preocupação com a necessária base ideológica que deveria nortear suas práticas. O mesmo se pode dizer daqueles(as) que se apresentam como candidatos(as) no período eleitoral, pois, além de abusarem, em muitos casos, do poder econômico que irriga suas campanhas, não demonstram compromisso real e/ou persistente, depois de eleitos(as), por aqueles que lhes confiaram o voto.

Com efeito, a maioria da população brasileira é pobre e mora nas periferias das grandes cidades, muitas vezes sem acesso a condições mínimas de subsistência digna. Enquanto isso, bilhões de reais escorrem pelos ralos dos palácios – situados no planalto ou na planície – em decorrência de esquemas de corrupção perpetrados por aqueles(as) que deveriam zelar pelo interesse público e se empenhar na concepção e implementação de políticas públicas de caráter universalizante, voltadas para combater as desigualdades sociais e promover o bem-estar, em todos os sentidos, do conjunto da população.

Mas os problemas não param por aí, tendo em vista que as relações de poder não se materializam apenas nas instituições políticas onde atuam os(as) eleitos(as) pelo povo. Portanto, devemos observar outros cenários que concentram poder de decisão que interferem nas relações sociais, o que se configura *poder político de fato*.

Sendo assim, outro polo importante de decisões com consequências políticas é o Judiciário. Uma instituição hermética, em grande medida, além de altamente influenciada por uma tradição tecnocrática e extremamente formalista, o que a mantém, portanto, distante da realidade da maioria da população brasileira que sofre com a escassez de acesso à justiça.

Além disso, basta ver os dados relativos ao volume de processos que se acumulam nas prateleiras dos fóruns e tribunais para constatarmos a situação de caos operativo em que está imerso o Judiciário. Sobre o assunto, recente pesquisa do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) aponta que:

> "Apesar dos esforços para a redução da taxa de congestionamento em seus ramos, o Poder Judiciário brasileiro acumulava até o fim de 2008 aproximadamente 70,1 milhões de processos pendentes de julgamento. A maior demanda estava na Justiça Estadual, em que mais de 57 milhões de processos seguiam em tramitação. Havia ainda 6 milhões de processos em curso na Justiça Federal e quase 7 milhões na Justiça do Trabalho. Os dados foram divulgados hoje (02/06) pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ) e fazem parte da pesquisa Justiça em Números 2008"[1] *[grifo nosso]*.

Como se não bastasse esse enorme engodo em que o Judiciário está metido, grande parte dos processos que tramita nos tribunais é decorrente de violações de direitos promovidas pelo próprio Estado, que deveria prezar pelo respeito às garantias fundamentais das pessoas, tendo em vista a efetividade dos direitos, notadamente no que se refere à resolução dos problemas sociais que afligem a maioria da população historicamente excluída e marginalizada. Ainda assim, o Estado goza de vários privilégios na relação de disputa processual no âmbito do Judiciário, tais como prazos maiores para contestar (em quádruplo) e para recorrer (em dobro), além de regime especial de execução (precatórios), entre outras regalias.

Vale registrar também que a mais alta cúpula do Judiciário está passando por um período de grave crise de legitimidade, haja vista a postura elitista assumida pelo atual presidente do Supremo Tribunal Federal (STF), que tem dado declarações públicas que apontam para uma perspectiva de criminalização dos movimentos sociais. Além disso, o ministro presidente da mais importante instância do Judiciário brasileiro se envolveu, sem o equilíbrio que sua função exige, no emblemático caso Daniel Dantas, ocasião em que atuou para colocar aquele banqueiro em liberdade por duas vezes consecutivas, anulando ordens de prisão, devidamente fundamentadas de um competente juiz federal de primeira instância, em menos de 48 horas. Nessas ocasiões, o Judiciário é extraordinariamente

[1] Fonte: Memes Jurídico. Disponível em: < http://direito.memes.com.br/jportal/portal.jsf?post=15374

ágil, não? Tal fato rendeu uma série de críticas das mais duras, entre as quais a de que o STF teria virado "foro privilegiado"[2] de banqueiro.

A conjugação de fatores que constituem o cenário descrito levou outro ministro do Supremo Tribunal Federal a declarar que o presidente do STF está "destruindo a credibilidade do Judiciário brasileiro".[3] Além disso, é importante evidenciar que a insatisfação popular para com a postura do ministro Gilmar Mendes é tamanha que foi constituído um movimento[4] específico para exigir a sua saída da função que exerce e até mesmo do cargo que ocupa.

Em se tratando de espaço de poder, não poderíamos deixar de nos referir também ao inaceitável oligopólio que existe no contexto da comunicação social no Brasil. Para termos em conta a absurda concentração que há no setor, vale conferir dados apontados em artigo do jornalista Vilson Viana Junior, os quais nos revelam que:

> "As famílias da comunicação brasileira, uma vez que não enxergam quaisquer limites para expandir seus negócios, estendem seus tentáculos às principais modalidades de comunicação de massa, e o fazem através das grandes redes de televisão aberta. Como é o caso de Globo, SBT e Bandeirantes. Um importante estudo feito em 2002 pelo Instituto de Estudos e Pesquisas em Comunicação (Epcom), intitulado Os donos da Mídia, sobre os meios de comunicação no Brasil, mostra que a essas três redes nacionais, além

[2] Em entrevista coletiva, o procurador da República Rodrigo De Grandis, autor dos pedidos de prisão do banqueiro Daniel Dantas, criticou as duas decisões que suspenderam o efeito das decisões do juiz Fausto de Santis, as quais determinavam – por motivos diferentes – a prisão do banqueiro Daniel Dantas e de outras pessoas. Notícia disponível em: <http://www.direitodoestado.com/noticias/noticias_detail.asp?cod=6369>.

[3] A afirmação é do ministro Joaquim Barbosa, proferida em discussão contundente que travou diretamente com o ministro Gilmar Mendes, durante uma sessão no Plenário do STF, resultante de divergência acerca de uma postura sustentada pelo ministro Gilmar Mendes num julgamento. Notícia disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u554762.shtml

[4] O Movimento Saia às Ruas se afirma como uma "mobilização suprapartidária que reúne cidadãos e cidadãs de todas as classes sociais, raças, religiões, ideologias, idades e condições sociais. Todos unidos por um país mais justo. Por uma nova luz no judiciário (...)".
Blog do "Movimento Saia às Ruas", disponível em: <http://saiagilmar.blogspot.com

> de Record, Rede TV! e CNT, estão aglutinados 668 veículos em todo o país. São 309 canais de televisão, 308 canais de rádio e 50 jornais diários. Os chamados "donos da mídia" no Brasil, então, são as famílias que controlam as redes privadas nacionais de TV aberta e seus 138 grupos regionais afiliados, que são os principais grupos de mídia nacionais"[5] *[grifos nossos]*.

Diante desse cenário, Viana Jr. conclui:

> "Em suma, existem dados mais que suficientes para afirmar que a prática do oligopólio nos meios de comunicação em terras brasileiras se configura em uma realidade das mais preocupantes, e que demanda da sociedade civil organizada e dos poderes constituídos ações no sentido de conceder um caráter verdadeiramente democrático e plural ao setor em sua totalidade. E a realização de uma Conferência Nacional de Comunicação ampla, participativa e democrática pode ser um importante passo para a conquista de tais objetivos".[6]

Por tudo o que expomos até aqui acerca do cenário político-institucional que predomina em nosso país na atualidade, não poderíamos firmar outro entendimento senão o de que tal conjuntura é bastante sombria. Inclusive pelo fato de hoje existir um grande vácuo de oposição com perfil ideológico-programático no Brasil, na medida em que carecemos de uma representação política que tenha grande corpo, com força suficiente para abalar as bases de sustentação do *status quo* e descortinar o verdadeiro "teatro de horrores" em que se converteram as instituições políticas em nosso país. Além disso, é indispensável que tenhamos uma representação com perfil programático dotada de disposição para construir outro tipo de política, baseada no resgate da legitimidade por meio do enfoque nas demandas populares e na defesa intransigente da concretização do ideal de justiça social e ambiental.

---

[5] VIANA JR., Vilson. Oligopólio na comunicação: um Brasil de poucos. Disponível em: <http://www.direitoacomunicacao.org.br/novo/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=342>.

[6] *Idem.*

2. Postura do Congresso Nacional acerca da reforma política

Mesmo diante da grave situação em que nos encontramos, tendo em vista a grave crise presente em tempo integral nas instituições políticas em todo o país, o Congresso Nacional parece fechar os olhos para a real necessidade de mudança radical nas bases do sistema político-institucional de tipo democrático-representativo "puro" que hoje vigora no Brasil.

Resistente a enfrentar o tema com a amplitude e a firmeza necessárias, o Congresso insiste na priorização de discussão e votação de projetos de lei que apenas contemplam regras eleitorais, como se todo o problema de "crise estrutural da política" (Mészáros)[7] se resumisse à forma como se dão as eleições.

Para piorar, a Câmara dos Deputados votou e aprovou o PL 5.498/09, que trata de *reforma eleitoral* e contém dispositivos que constituem verdadeiros retrocessos, tendo em vista os benefícios proporcionados a candidatos que praticam (ou praticaram num passado recente) atos ilícitos.

As novidades do projeto que podem ser consideradas positivas são a liberação da *internet* para as campanhas eleitorais, com o uso de *e-mails*, *blogs*, *twitter*, *orkut* e demais ferramentas, inclusive para captar doações *on-line*, medidas estas que podem incrementar os meios alternativos de difusão de ideias em grande escala. Outra novidade é a instituição de votos impressos para conferência com os da urna eletrônica, a ser feita por meio de amostragem de 2% das urnas, o que permitirá posterior auditoria, pois o voto do eleitor será impresso e depositado automaticamente em local lacrado, sem contato manual.

A respeito dos dispositivos anacrônicos existentes no texto normativo aprovado na Câmara dos Deputados, o Movimento de Combate à Corrupção Eleitoral (MCCE) divulgou nota pública na qual denuncia, entre outras coisas, a pressa em votar o PL 5.498/09, mesmo sem um debate aprofundado sobre a matéria. Os retrocessos apontados pelo MCCE são os seguintes:

> "Duas ementas apresentadas pelo MCCE tentaram reaver pontos preocupantes do PL e considerados um retrocesso às regras eleitorais do país. O primeiro deles é

[7] A respeito da grave crise que abala as instituições de representação política em todo o mundo, o filósofo húngaro István Mészáros sustenta que ela se trata de um desdobramento da crise estrutural do sistema capitalista. O texto na íntegra está disponível em: <http://resistir.info/meszaros/crise_estrutural_da_politica.html

o art. 3º, segundo o qual a certidão de quitação eleitoral, necessária no ato da candidatura, mencionará *exclusivamente* a *apresentação* de contas de campanha eleitoral. Ou seja, de acordo com o artigo, estas mesmas contas **não** precisam ser aprovadas, apenas apresentadas pelo proponente a candidato para que o candidato obtenha a quitação eleitoral.

Com essa redação, **o texto autoriza que o candidato obtenha a quitação eleitoral ainda que as contas tenham sido rejeitadas** por qualquer motivo. Essa medida torna possível a candidatura de pessoas que comprovadamente fraudaram contas apresentadas à Justiça Eleitoral.

O segundo ponto polêmico torna possível que mesmo candidatos inelegíveis participem do processo eleitoral. Hoje funciona assim: o candidato tem uma data limite para fazer seu registro de candidatura, provando que preenche todos os requisitos. Com a mudança aprovada pela Câmara, essa data limite deixa de existir e o candidato tem todo o período de campanha para tentar reverter a sua situação. É o que acontece com candidatos que têm suas contas rejeitadas, por exemplo. Para poder tirar o registro de candidatura, eles precisam apresentar uma liminar da Justiça, até o último dia de registro, que permita sua candidatura. De acordo com o PL aprovado, agora ele pode pedir o registro da sua candidatura e fazer campanha normalmente, mesmo tendo sido legalmente declarado inelegível, enquanto luta para obter alguma medida liminar.

Por meio desta, o **MCCE denuncia a falta de transparência na condução do PL**, assim como o descaso de muitos parlamentares em relação a conquistas da sociedade no que se refere ao sistema eleitoral brasileiro"[8] *[grifos nossos]*.

[8] Nota pública do MCCE sobre a votação e aprovação do PL 5.498/09 disponível em: < http://www.mcce.org.br/noticias/NOTAsobrePLreformaeleitoral.pdf

Ainda sobre a reforma eleitoral, importa registrar que um grupo de entidades feministas lançou nota pública com o intuito de denunciar "a manobra dos líderes de partidos para manter as mulheres fora da política",[9] na qual manifesta o seguinte:

> "Propomos uma reforma política ampla. Queremos lista fechada com alternância paritária de sexo e financiamento público de campanha. Apesar disso, apoiamos a Bancada Feminina e a Comissão Tripartite para revisão da Lei de Cotas que apresentaram ao grupo de líderes uma proposta mínima: 10% dos recursos do Fundo Partidário para promoção da participação política das mulheres; 20% do tempo de propaganda partidária; obrigatoriedade da aplicação da cota de 30% para candidaturas de mulheres e punição aos partidos que não cumprirem a cota.
>
> Estas propostas, porém, foram rejeitadas pelos partidos, que não aceitam a obrigatoriedade nem a punição e oferecem menos que o mínimo: apenas 5% do Fundo Partidário e 10% do tempo de propaganda. Isto é inaceitável, pois não alterará a situação das mulheres na política (apenas 9% no Congresso) e desconsidera o fato de que somos mais da metade da população e do eleitorado"[10] *[grifos nossos]*.

No que se refere a outros pontos de grande importância que dizem respeito à reforma política numa perspectiva mais ampla, recente pesquisa realizada pela Strategos,[11] em parceria com o DIAP[12] e o INESC,[13] traçou perfil acerca das preferências predominantes no Congresso Nacional sobre a matéria.

---

[9] Nota pública denominada "Novo Golpe contra as Mulheres!", disponível em: < http://www.reformapolitica.org.br/index.php?option=com_content&view=article&id=250%3Anovo-golpe-contra-as-mulheres&catid=50%3Amulheres&Itemid=1>.
[10] *Idem*
[11] Empresa Júnior de Consultoria Política da Universidade de Brasília (UnB).
[12] Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar, ONG com sede em Brasília (DF).
[13] Instituto de Estudos Socioeconômicos, ONG com sede em Brasília (DF).

Dados da pesquisa "Parlamentares opinam sobre a reforma política", elaborada por amostragem feita a partir de entrevistas realizadas com 150 parlamentares do Congresso Nacional (Câmara dos Deputados e Senado Federal), demonstram um perfil conservador do Congresso, na medida em que a maioria das repostas às dezesseis perguntas apresentadas foi no sentido de que as coisas devem permanecer como estão, salvo poucas respostas que expressam algumas mudanças em situações pontuais (por exemplo: admissão do voto distrital, do financiamento público exclusivo de campanhas, da proibição de reeleição apenas para cargos executivos e permissão de coligações apenas nas eleições para cargos majoritários).

Sobre a formação de *federações de partidos*, as opiniões se dividiram, sendo que a maioria dos(as) senadores(as) (50,0%) entrevistados(as) foi contra, preferindo o endurecimento da restrição aos partidos menores via cláusula de barreira, enquanto a maioria dos(as) deputados(as) (46,7%) se mostrou favorável à constituição de federações, desde que seja proibida a possibilidade das coligações nas eleições proporcionais.

O resultado da pesquisa nos demonstra que temos poucas chances reais de mudança substancial nas regras do "jogo do poder", no que depender da vontade política e da disposição para o avanço por parte daqueles(as) que atualmente compõem o Congresso Nacional. Por isso mesmo se faz necessária ampla mobilização popular no sentido de fazer valer – de baixo para cima – um conjunto de proposições suficientes para a correção das muitas distorções que hoje existem no sistema político vigente, tendo em vista a radicalização da democracia.

3. Perspectiva popular acerca da reforma política

Cientes de que as relações de poder na sociedade estão para muito além das instituições políticas controladas por detentores de mandatos eletivos, alguns movimentos e organizações sociais articulados nacionalmente elaboram, desde 2005, um documento denominado "Plataforma dos Movimentos Sociais para Reforma do Sistema Político no Brasil". Texto este editado na forma de cartilha, que vem sendo constantemente atualizada e debatida em todo o território nacional.

Partindo de um enfoque bem mais amplo do que apenas a questão do *sistema eleitoral*, ao qual se restringe a grande maioria dos projetos em tramitação no Congresso Nacional sobre o tema da reforma política, a

"Plataforma dos Movimentos Sociais" avança sobre várias dimensões de manifestação do poder político na sociedade, uma vez que define seu conteúdo em ***5 (cinco) eixos temáticos***, a saber: *I. Fortalecimento da democracia direta; II. Fortalecimento da democracia participativa; III. Aprimoramento da democracia representativa: sistema eleitoral e partidos políticos; IV. Democratização da informação e da comunicação; e V. Democratização e transparência do Poder Judiciário.*[14]

Além da articulação que resultou na plataforma referida, outra importante conquista em termos organizativos para o campo popular, agora no plano político-institucional, foi a formação da Frente Parlamentar pela Reforma Política com Participação Popular, que é coordenada, desde sua fundação, em 2007, pela deputada federal Luiza Erundina.

Composta por parlamentares e entidades da sociedade civil, algumas delas participantes da Plataforma dos Movimentos Sociais e/ou do MCCE, a Frente Parlamentar recentemente apresentou sugestão de projeto de lei à Comissão de Legislação Participativa (CLP) da Câmara dos Deputados, com a qual "pretende corrigir distorções e promover mudanças significativas em nosso sistema político, particularmente no que se refere à democracia direta e participativa".[15]

> "Entre os principais objetivos estão a participação popular na democracia representativa, a diminuição do peso do poder econômico nas campanhas eleitorais e a abertura de espaços para setores marginalizados na vida política, como as mulheres.
>
> A questão da democracia direta é tratada por meio da proposta de regulamentação do artigo 14 da Constituição. São disciplinados os instrumentos do plebiscito, do referendo e do projeto de iniciativa popular. Fica vedada, porém, a mudança das *[sic]* da Constituição.

[14] FERNANDES, Arnaldo. **Reforma do Sistema Político e Participação Popular**: onde estamos e para onde podemos ir. P. 9. Disponível em: < http://www.reformapolitica.org.br/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=43&&Itemid=60>.

[15] Fragmento de texto extraído de notícia publicada no sítio eletrônico da Plataforma dos Movimentos Sociais para a Reforma do Sistema Político no Brasil. Disponível em: < http://www.reformapolitica.org.br/index.php?option=com_content&view=article&id=240:-sociedade-civil-apresenta-proposta-de-reforma-politica&catid=46:movimentos-sociais>.

Devem ser decididas em plebiscito, segundo a proposta, as matérias que digam respeito a criação ou mudanças de estados; execução de serviços públicos e programas de ação governamental; matérias de ordem econômica e financeira e de ordem social; concessões; mudança na qualificação de bens públicos; e alienação, pela União, de jazidas de minerais e dos potenciais de energia hidráulica.

Por meio do referendo, podem ser aprovados ou rejeitados emendas constitucionais, leis, acordos, pactos, convenções, tratados ou protocolos internacionais de qualquer natureza. No caso das leis de iniciativa popular, o projeto prevê que elas só poderão ser revogadas ou modificadas se a mudança for submetida a referendo. A exceção é para o caso de a mudança ser feita por meio de projeto de iniciativa popular.

A frente parlamentar propõe o financiamento público exclusivo de campanhas como forma de combater o poder econômico nas eleições. Ele deverá vir, necessariamente, acompanhado das listas preordenadas fechadas com alternância de sexo. Esse instrumento, além de fortalecer os partidos, também garantiria espaço para a participação política das mulheres. Caso os partidos não cumpram a exigência, o registro das listas será recusado"[16] *[grifos nossos]*.

4 Concretizar a perspectiva popular: um esboço de conclusão

Com a apresentação da sugestão de projeto de lei junto à CLP, as organizações e os movimentos sociais, articulados nos espaços de discussão e mobilização pela reforma política numa perspectiva popular, deram um passo importante do ponto de vista do oferecimento de uma proposta concreta.

[16] Fonte: Portal Jus Brasil / Política. Disponível em: <http://www.jusbrasil.com.br/politica/2734527/frente-parlamentar-apresentara-proposta-de-reforma-politica>.

Quem atua na militância popular bem sabe que uma das principais críticas que os(as) "donos(as) do poder" fazem ao campo popular diz respeito a uma suposta ausência de propostas concretas da parte dos movimentos contestatórios. Esbravejam eles(as) com expressões do tipo: "não conseguem sequer se entender!", "só sabem criticar!", "onde estão as propostas concretas?".

Já os movimentos e as organizações sociais que se articulam no campo popular e militam no contexto da reforma política possuem espaços organizados de discussão e interlocução com o Parlamento, além de propostas bem definidas e fundamentadas, campanhas disseminadas em todo o país, entre outras atividades importantes. Sendo assim, podemos constatar claramente que "o cerco está se fechando" para os partidos e parlamentares usurpadores do poder político. Usurpadores sim, pois, como diz a Constituição Federal logo em seu art. 1º (§ único), "todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de seus representantes ou diretamente". Se todo o poder pertence originalmente ao povo, cabe ao povo se organizar para fazer valer seu poder, ou seja, manifestar legitimamente a *soberania popular* para fazer os seus direitos respeitados, exigindo a concretização da justiça numa perspectiva socioambiental.

Ademais, o principal problema constatado no cerne da representação política contemporânea, pela quase unanimidade dos estudiosos e militantes sociais que têm se dedicado ao tema, é o definhamento da legitimidade dos partidos e das instituições políticas. Em outras palavras, vivemos numa época de grave crise de legitimidade das instâncias de representação política, o que se materializa no distanciamento cada vez maior entre as posturas defendidas/assumidas pelos mandatários e as reais necessidades/demandas da maioria da população.

Diante desse contexto, se faz indispensável investir forte na mobilização (articulada em rede) de amplos setores da sociedade, a fim de que seja realizada uma mudança radical e efetiva nas estruturas de poder predominantes na atualidade, notadamente nas instituições que compõem a chamada República Federativa do Brasil. Sendo assim, devemos atuar para converter o atual sistema político-institucional democrático-representativo "puro" em um sistema político de tipo democrático-participativo de alta energia, identificado com perspectivas de eliminação das desigualdades sociais e a promoção de um modelo de Justiça que esteja referenciado nas reais necessidades da população e nos limites

impostos pela condição de manutenção do ambiente ecologicamente equilibrado. Com isso, poderemos criar condições propícias ao fortalecimento da luta pela emancipação humana em seu sentido mais amplo.

Precisamos começar a construir *imediatamente* outro tipo de sociedade que seja, a um só tempo, *politicamente democrática, socialmente justa, economicamente solidária, culturalmente diversa, ecologicamente equilibrada e plenamente acessível*. Para tanto, bastante oportuna é a afirmação de Jorge Reichman:

> "Esse projeto não pode renunciar a nenhuma das cores do arco-íris: nem ao vermelho do movimento operário anticapitalista e igualitário; nem ao violeta das lutas em favor da libertação da mulher; nem ao branco dos movimentos não-violentos em favor da paz; nem ao antiautoritarismo negro dos libertários e anarquistas; e, ainda menos, ao verde da luta em prol de uma humanidade mais justa e livre em um planeta habitável".[17]

.

[17] REICHMAN, Jorge *apud* Michel Lowi *in* De Marx ao Ecossocialismo; Disponível em: http://www.mra.org.br/index2.php?option=com_content&do_pdf=1&id=100

* ***Arnaldo Fernandes*** *é graduado em Direito, militante social e assessor parlamentar em Fortaleza(CE).*

Só o conservadorismo nos une

Sonia Fleury*

A sondagem de opinião parlamentar sobre a reforma política realizada em abril e maio deste ano, sob o patrocínio do DIAP e do INESC, nos revela um quadro conhecido de elevada fragmentação das opiniões em relação a esse tema.

Na maioria das respostas, as opiniões se dispersam entre as alternativas apresentadas, sendo que apenas no Senado é possível encontrar uma escassa maioria de opiniões agregadas em torno de pouco mais de 50% dos entrevistados. Por exemplo, quando perguntados sobre a melhor alternativa para a eleição proporcional, 50% dos senadores consideraram a lista aberta com voto preferencial, enquanto os deputados se dividiram em torno de 1/3 apoiando cada uma das alternativas, quais sejam: lista aberta, lista pré-ordenada pelo partido e lista pré-ordenada, mas que permite alteração por parte do eleitor. Considerando-se o conjunto de parlamentares das duas Casas legislativas, a alternativa mais aceita não ultrapassa os 35% das preferências. Portanto, ainda que 53,3% dos parlamentares de ambas as Casas apoiem a votação da reforma política, que passaria a vigorar já para as eleições de 2010, esse apoio se dilui quando entramos nas questões substantivas da reforma política.

Se considerarmos o bloco parlamentar na mesma pergunta, vemos que tanto no Senado como na Câmara não há diferença significativa entre os partidos agregados em blocos da oposição e da situação. Em ambos os casos, nas duas Casas, o apoio situa-se acima dos 50% no Senado e dos 56% na Câmara. Apenas o bloco no qual foram agrupados os pequenos partidos independentes distingue-se por apoiar, no Senado, por 66,7% dos parlamentares, que as regras passem a vigorar somente a partir da

eleição municipal de 2012. No entanto, na Câmara, esse mesmo bloco apoia preferencialmente que as regras vigorem a partir de 2010, conforme opinião dos demais parlamentares.

Mesmo em questões que são apontadas como cruciais para a relação atual entre o Congresso e o Executivo, como a abertura de uma janela partidária para permitir a troca de legenda antes das eleições ou a proibição de eleição no Executivo, foi alcançada maioria inexpressiva (respectivamente, 54% e 51,3% no total).

Se considerarmos as tendências em relação às mudanças propostas na reforma política, encontramos apoio às mudanças em relação ao sistema atual quando os parlamentares opinam que as coligações só deveriam existir em eleições majoritárias, o financiamento deveria ser exclusivamente público e deve haver uma cláusula de barreira para que o partido possa ocupar vagas na Câmara.

Com relação à fidelidade partidária, há quase um empate entre a defesa de uma fidelidade ampla – envolvendo desobediência às diretrizes, aos princípios e às orientações – e a defesa de uma fidelidade relativa, na qual a perda de mandato só ocorre quando há mudança de partido. Há diferenças entre os blocos, com a oposição defendendo fortemente a fidelidade ampla no Senado, mas essa diferença se dilui na Câmara, onde oposição e situação se aproximam muito mais mesmo preservando a fidelidade ampla. Já os pequenos partidos independentes defendem majoritariamente uma fidelidade restrita.

No entanto, o Parlamento é conservador quando a maioria considera que a regra atual para definir a condição de inelegibilidade está correta e também quando defende a manutenção dos mecanismos existentes de democracia direta, mesmo sem nova regulamentação que os torne mais operativos.

Já nas questões que envolvem medidas concretas de inclusão social, como cotas para parlamentares negros, indígenas e mulheres, aí sim existe maioria significativa, em torno dos 70% contrários às mudanças. Ou seja, aí sim o conservadorismo é expressivo e suprapartidário. Mesmo em relação à reserva de vagas para mulheres, para cujo apoio no total a maioria apenas ultrapassa 51%, os pequenos partidos independentes revelam-se mais conservadores do que os demais blocos no Senado (66,7%) e menos do que eles na Câmara, onde são largamente ultrapassados pela oposição e

pela situação, pois são contrários às cotas por gênero, respectivamente, 62,5% dos parlamentares da oposição, 50,0% da situação e 23,8% dos independentes.

Em resumo, o quadro apresentado apenas confirma as suspeitas e reafirma a fragmentação, a ausência de propostas programáticas dos partidos, as insuperáveis barreiras a mudanças que ultrapassem os interesses eleitorais e, por fim, o profundo conservadorismo em relação a medidas de maior democratização e inclusão social.

O prognóstico só pode ser que a reforma, se aprovada, não mudará, fundamentalmente, nada.

** Doutora em Ciência Política, professora titular da Escola de Administração Pública e de Empresas da Fundação Getulio Vargas.*

O sistema político brasileiro está falido

Luiza Erundina*

A recente enxurrada de denúncias sobre irregularidades no Congresso Nacional não foi suficiente para mobilizar parlamentares, a população ou mesmo a mídia no sentido de exigir uma reforma política profunda. Todos parecem preferir o atual quadro, deixando-o inalterado. Além dos recentes atos (ou da ausência deles) que fecharam as possibilidades de se promover uma verdadeira reforma no sistema político brasileiro, há números que corroboram essa constatação.

Com amostra de 150 parlamentares, entre deputados federais e senadores, o Instituto de Estudos Socioeconômicos (INESC) e o Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar (DIAP) realizaram uma pesquisa nos meses de abril e maio de 2009, com a assessoria de uma consultoria política da UnB. O diagnóstico é de total inviabilidade de alguma mudança qualitativa nos procedimentos, nas regras, nas normas e na prática política que vigem hoje no país.

A maioria dos entrevistados (54,7%) é contra nova regulamentação para os mecanismos de democracia direta e a ampliação dos mecanismos de democracia participativa. Os parlamentares reconhecem a baixa representação dos negros e das negras, mas não querem alterar as regras atuais, pois 70% dos congressistas não admitem a política de quotas para mulheres, negros e índios. A posição contra a reserva de vagas por sexo obteve a maioria, com 51,3% dos votos. Os parlamentares desconsideram que 51% da população brasileira é composta por mulheres, mas, na Câmara

dos Deputados, elas não ocupam nem 9% das cadeiras. Seria de se perguntar que democracia representativa é esta que temos no Brasil, que exclui mais da metade da população.

As frustrações em torno da reforma política, sabemos, não datam de agora. Os últimos episódios se deram em 2007, quando da apresentação do Projeto de Lei nº 2.679, de 2003, fruto da Comissão Especial da Reforma Política. Relatado pelo deputado Ronaldo Caiado, o projeto foi aprovado em 2003 não só pela Comissão Especial, mas também pela Comissão de Constituição e Justiça. No entanto, apenas em 2006 o projeto foi ao plenário, sendo rejeitado em 2007 - assim como o substitutivo - que incorporava uma série de projetos que tramitavam na Câmara.

Foi por ocasião da apresentação da proposta à Comissão Especial que surgiu a Frente Parlamentar pela Reforma Política com Participação Popular. Diferente das frentes parlamentares existentes na Câmara, essa conta com a presença e a participação não só de deputadas e deputados, mas também de representantes da sociedade civil organizada em sua coordenação, na definição de sua pauta e na realização de iniciativas e eventos. Isso tem contribuído decisivamente para a compreensão mais larga do tema e para o acúmulo de força política que respalde na Casa uma reforma política que responda aos anseios da sociedade brasileira e corrija as enormes distorções do nosso sistema político, não só do ponto de vista eleitoral e partidário, mas também da própria concepção do Estado, de sua organização e dinâmica de funcionamento. A Frente é uma ponte entre o parlamento e a sociedade civil organizada.

Consciente da dificuldade em se construir consenso ou maioria em relação a alguma proposta de reforma, e contrária a apenas apresentar emendas às propostas que tramitam na Câmara, a Frente Parlamentar decidiu construir um projeto de lei alternativo, de iniciativa popular, agora apresentado por intermédio da Comissão de Legislação Participativa.

A conquista da cidadania brasileira tem de ser preservada e aperfeiçoada. Para isso, é preciso ampla, estrutural, democrática e popular reforma política. Só assim haverá condições não só de se preservar as conquistas da Constituição Federal de 1988, mas também de ir muito além, com o aperfeiçoamento democrático dos sistemas político, eleitoral e partidário no país.

**** Luiza Erundina*** *- é deputada federal (PSB/SP) e coordenadora da Frente Parlamentar pela Reforma Política com Participação Popular.*

Projeto Gráfico:
Artefix.com.br - (61) 3344-0330
Impressão:
Gráfica Ipiranga - (61) 3344-2266

Realização:

Apoio: